

Vergaderjaar 1998–1999

**26 552**

## **Wijziging van de Wet milieubeheer (meldingenstelsel)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **Inhoudsopgave**

<b>1.</b>	<b>Aanleiding tot het wetsvoorstel</b>	<b>2</b>
<b>2.</b>	<b>Huidige regeling artikel 8.19 van de Wet milieubeheer</b>	<b>3</b>
<b>3.</b>	<b>Aanbevelingen tot wijziging</b>	<b>4</b>
<b>4.</b>	<b>Inhoud wetsvoorstel</b>	<b>5</b>
4.1	Vergunning als uitgangspunt	5
4.2	Categorieën veranderingen	7
4.3	Formulering van de vergunning	9
4.4	Procedurele aspecten	12
<b>5.</b>	<b>Vorbereiding van het wetsvoorstel</b>	<b>15</b>
<b>6.</b>	<b>Verhouding tot internationale regelgeving</b>	<b>16</b>
<b>7.</b>	<b>Uitvoering van de wettelijke regeling</b>	<b>17</b>
7.1	Bedrijfseffecten	17
7.2	Milieugevolgen	17
7.3	Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid	17
<b>8.</b>	<b>Artikelsgewijze toelichting</b>	<b>19</b>

## 1. Aanleiding tot het wetsvoorstel

### *Project «Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit»*

De herziening van de regelgeving voor inrichtingen was een van de onderwerpen van de eerste tranche van het project «Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit» (MDW; kamerstukken II 1994/95, 24 036, nr. 1). In een daartoe ingestelde werkgroep Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer is onderzocht in hoeverre het stelsel van milieuregelgeving, met name het stelsel van vergunningen en algemene regels voor inrichtingen kan worden verbeterd.

De werkgroep geeft in haar rapport aan dat het vergunningeninstrument voor veel inrichtingen een te zwaar en inefficiënt instrument is en doet aanbevelingen tot verbetering. Deze aanbevelingen strekken met name tot het meer dan thans hanteren van het stelsel van algemene regels. Daarnaast wordt een aantal suggesties gedaan voor flexibilisering van de regelgeving ten aanzien van vergunningen en algemene regels voor inrichtingen.

Bij brief van 10 juli 1995 (kamerstukken II 1994/95, 24 036, nr. 6) is de Tweede Kamer geïnformeerd over de bevindingen van deze MDW-werkgroep en de voornemens van de regering naar aanleiding van het rapport. De beleidsvoornemens verwoord in deze brief, kunnen worden onderverdeeld in drie acties:

1. Een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer ter verbetering van het inrichtingenregime.
2. De herziening van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer en het systeem van algemene regels voor inrichtingen.
3. Onderzoek naar de mogelijkheid van «vangnetbepalingen» voor inrichtingen.

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot uitvoering van het eerste punt: de wijziging van de Wet milieubeheer (verder aan te duiden als: Wm) ter verbetering van het inrichtingenregime. Het richt zich daarbij specifiek op het van dat inrichtingenregime deel uitmakende stelsel van het melden van veranderingen (artikel 8.19, tweede lid, van de Wm).

Ook de andere beleidsvoornemens zijn in uitvoering genomen en deels reeds afgerond. Bij brief van 3 oktober 1997 (DDM/B/JP Mbb97111266) is de Tweede Kamer geïnformeerd over het standpunt inzake «vangnetregels». Over de voortgang van de andere onderdelen van het MDW-project worden de Tweede Kamer (onder meer in het kader van het jaarlijkse Milieuprogramma) en de betrokken overheidsinstanties, bedrijfsleven en andere betrokkenen regelmatig geïnformeerd. Zie voor een recente rapportage over de voortgang de brief van de Minister van Economische Zaken en de Minister van Justitie van 17 december 1998, kamerstukken II 1998/99, 24 036, nr. 113.

Behalve in MDW-kader zijn ook van andere zijden voorstellen tot flexibilisering van het inrichtingenregime gedaan. Op zowel de aanbevelingen van de MDW-werkgroep als op andere aanbevelingen voortvloeiend uit de praktijkervaring met het inrichtingenregime van de Wm wordt in hoofdstuk 3 van deze toelichting ingegaan.

### *Jurisprudentie*

Ook de inmiddels ontwikkelde jurisprudentie is een van de aanleidingen tot het onderhavige wetsvoorstel (Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 6 juni 1995, nr. E03.94.0066, gemeente Kerkrade; Milieu en Recht 1995/11, nr 126 en AB 95/556 met nt. FM, Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 12 december 1996, E03.95.1877, BR 1997, nr. 3, p. 244, Voorzitter Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 20 februari 1997,

nr. F03.97.0121, KG 1997, nr. 171, proefdraaien Schiphol). Het betreft hier jurisprudentie van de Raad van State waarin geoordeeld wordt dat, hoewel een uitbreiding/wijziging blijft binnen de vergunningvoorschriften, niet volstaan kan worden met een melding als de uitbreiding/wijziging niet milieuneutraal dan wel milieugunstig is. De tekst van artikel 8.19 van de Wm zou een ruimere uitleg niet toestaan. Met deze uitspraken worden de werkingssfeer van artikel 8.19 en daarmee de mogelijkheden tot het melden van veranderingen van de inrichting, sterk beperkt. Het aantal aanvragen tot vergunningwijziging zal daardoor waarschijnlijk aanmerkelijk toenemen.

Hoewel de meningen hierover kunnen uiteenlopen, is vrij algemeen bij de betrokken overheden en het bedrijfsleven het gevoelen aanwezig dat deze uitspraken de mogelijkheid tot melden te ver inperken. Dit wordt nog eens onderstreept door de in verschillende kaders gedane aanbevelingen tot verruiming van de regeling van artikel 8.19 van de Wm (zie hoofdstuk 3).

## **2. Huidige regeling artikel 8.19 van de Wet milieubeheer**

De huidige regeling van de melding van veranderingen in de inrichting is neergelegd in artikel 8.19 tweede, derde en vierde lid van de Wm. Het tweede lid van artikel 8.19 van de Wm kan niet los worden gezien van artikel 8.1, eerste lid, van de Wm. Artikel 8.1 bepaalt dat het verboden is zonder een daartoe verleende vergunning een inrichting (...) te veranderen of de werking daarvan te veranderen.

Op de hoofdregel van artikel 8.1 maakt artikel 8.19 een uitzondering: onder bepaalde inhoudelijke en procedurele condities omvat de vergunning ook bepaalde veranderingen. De bedoeling van de wetgever met deze regeling is te voorkomen dat bedrijven en de bevoegde gezagsinstanties onnodig procedures tot wijziging van de vergunning moeten doorlopen, waar het milieu en de bij de vergunning betrokkenen als zodanig niet mee zijn gediend.

De inhoudelijke condities die artikel 8.19 stelt, betreffen de veranderingen waarom het dan moet gaan:

- a. veranderingen, die geen gevolgen hebben voor de aard en omvang van de nadelige gevolgen die de inrichting veroorzaakt, of
- b. veranderingen, die uitsluitend gunstige gevolgen hebben voor de omvang van de nadelige gevolgen die de inrichting veroorzaakt.

De gevolgen van de verandering voor de aard en omvang van de belasting van het milieu zijn dus bepalend voor de vraag of er gemeld mag worden dan wel een wijzigingsvergunning moet worden aangevraagd.

De procedurele condities die artikel 8.19 aan de melding verbindt, zijn de volgende:

- a. melding:
  - schriftelijk;
  - tenminste een maand voor de verwezenlijking van de verandering;
  - aan het bevoegd gezag;
- b. de gegevens die bij de melding worden verstrekt moeten voldoen aan de eisen van artikel 5.19 van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer.

De regeling van artikel 8.19 bouwt voort op regelingen in de Hinderwet, de Wet geluidhinder, de Wet inzake de luchtverontreiniging en het Mijnreglement 1964 met een overeenkomstige strekking. De regeling van het huidige artikel 8.19 betekende wel een verzwaring omdat niet langer kon worden volstaan met een melding achteraf, maar een melding vooraf werd voorgeschreven.

### 3. Aanbevelingen tot wijziging

Zoals hierboven reeds is aangegeven, zijn in verschillende kaders voorstellen en aanbevelingen tot wijziging en verruiming van de in artikel 8.19 van de Wm neergelegde meldingenregeling gedaan. In dit hoofdstuk wordt daar achtereenvolgens op ingegaan. In hoofdstuk 4 wordt vervolgens aangegeven hoe met deze voorstellen en aanbevelingen is omgegaan bij de formulering van het onderhavige wetsvoorstel.

#### *Rapport MDW-werkgroep Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer*

De werkgroep stelt voor om de mogelijkheden van het gebruik van artikel 8.19 van de Wm te vergroten. De werkgroep doelt daarbij op veranderingen die netto een gunstig milieurendement opleveren (bijvoorbeeld door toepassing van een andere technologie), maar waardoor andere milieu-effecten (bijvoorbeeld het energieverbruik) toenemen. Het wordt in de praktijk, aldus de werkgroep, als een knelpunt ervaren dat dergelijke veranderingen niet op basis van artikel 8.19 gemeld kunnen worden. Dit kan een belemmering vormen voor veranderingen ten gunste van het milieu. De werkgroep stelt dan ook voor de melding ex artikel 8.19 op dit punt uit te breiden.

In de brief aan de Tweede Kamer over het rapport van de MDW-werkgroep (kamerstukken II, 1994/95, 24 036, nr. 6) is aangegeven dat welwillend gestaan wordt tegenover dit voorstel en dat de mogelijkheden hiervan zullen worden onderzocht.

#### *Eindrapport Twee jaar Wet milieubeheer van de projectgroep VIEW*

Het doel van het project Verzamelen van Informatie en Expertise Wet milieubeheer (VIEW) was om een kwalitatief beeld te krijgen van de toepassing van de Wm in de praktijk door middel van het verzamelen van ervaringen met en meningen over de wet. In het in november 1995 uitgebrachte Eindrapport Twee jaar Wet milieubeheer (VROM 95 587/b/11-95; 5646/105) is een aantal aanbevelingen opgenomen ter verbetering van de werking van het inrichtingenhoofdstuk van de Wm. Het eindrapport is gebaseerd op de uitwisseling van praktijkervaringen met de Wm van betrokken overheden, bedrijfsleven en natuur- en milieu-organisaties. In het rapport worden de volgende problemen gesignaleerd:

- Onduidelijkheden over de uitleg en de toepassing van artikel 8.19. Deze betreffen met name de aard van de verandering (ook voor het milieu niet relevante veranderingen of relatief geringe veranderingen?), het energie-aspect (veel ook voor het milieu gunstige veranderingen leiden al gauw tot het verbruik van meer energie) en veranderingen ter zake van activiteiten waarvoor geen voorschriften zijn opgenomen.
- Gebreken in het kennis- of informatieniveau in de praktijk. Veel bedrijven blijken niet op de hoogte te zijn van de meldingsverplichting vooraf en melden daarom achteraf.
- Procedurele knelpunten. Deze betreffen met name de termijn (een maand is voor de overheid vaak te krap), het rechtskarakter van de melding (onduidelijk of er op de melding gereageerd moet worden door het bevoegd gezag) en de publicatieplicht (kosten en rechtskarakter).

De projectgroep komt op basis van de gesignaleerde knelpunten tot de aanbeveling onderzoek te verrichten naar de relatie tussen vergunning en melding en naar de rechtsbescherming, maar tevens op korte termijn

artikel 8.19 van de Wm te wijzigen. De projectgroep doet een aantal suggesties tot wijziging.

De wenselijkheid van verruiming van de meldingsregeling wordt zeer breed door bevoegde gezagsinstanties en vergunninghouders als wenselijk ervaren. Aanbevolen wordt in de criteria voor de melding een relatie te leggen met de vergunningvoorschriften. Ook eenvoudige onomstreden veranderingen zouden met een melding doorgevoerd moeten kunnen worden.

Procedureel zou een melding achteraf ook mogelijk moeten worden en zou de publikatieplicht genuanceerd moeten worden (alleen voor grote veranderingen). Tevens wordt gepleit voor een duidelijk beslismoment ten aanzien van de acceptatie van de melding door het bevoegd gezag, waarbij de snelheid van de procedure niet mag worden aangetast en ook de procedure niet te zwaar mag worden.

*Handreiking «Bedrijfsinterne milieuzorg als basis voor een andere relatie tussen bedrijven en overheden»*

In deze handreiking die bij circulaire van 17 oktober 1995 (nr. IBP05o95004) aan provincies, gemeenten en waterschappen is gezonden, wordt eveneens aandacht gevraagd voor de melding van artikel 8.19 van de Wm. Onder meer wordt gesteld dat bij het geven van meer eigen verantwoordelijkheid aan bedrijven met een adequaat werkend milieuzorgsysteem past dat die bedrijven een grotere vrijheid krijgen met betrekking tot uitbreidingen en wijzigingen. Indien de uitbreiding of wijziging blijft binnen de in de vergunning op hoofdlijnen vastgelegde doelen, zou in beginsel met een melding moeten kunnen worden volstaan.

#### **4. Inhoud wetsvoorstel**

##### *4.1 Vergunning als uitgangspunt*

###### *Meer ruimte voor eigen verantwoordelijkheid vergunninghouder*

Uit de aanbevelingen tot wijziging van het systeem van het melden van veranderingen komt, waar het betreft de ruimte voor het zonder vergunningwijziging kunnen doorvoeren van veranderingen, vooral de roep naar voren om met deze verruiming in te spelen op de veranderende visie op het instrument milieuvergunning. Gedoeld wordt daarbij op de ontwikkeling naar een moderne milieuvergunning, waarbij in het verlengde van de algemene strategie van het milieubeleid gericht op zelfsturing en zelfregulering, de nadruk meer komt te liggen op de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven in relatie tot de vergunningverlening en handhaving. Bedrijven moeten gestimuleerd worden om een op de bescherming van het milieu gericht gedrag te vertonen zonder dat daarbij sprake is van een keurslijf aan voorschriften en toezicht daarop. Juist integendeel: bedrijven die voldoen aan een aantal criteria (zoals het hebben van een adequaat bedrijfsmilieuplan, een – bij voorkeur gecertificeerd – bedrijfsintern milieuzorgsysteem leidende tot goede feitelijke milieuprestaties en het uitbrengen van een inzichtelijke jaarrapportage daaromtrent) en daarmee een «goed milieugedrag» vertonen, moeten daarvoor beloond kunnen worden met een vergunningverlening en handhaving die het beter mogelijk maken om de eigen verantwoordelijkheid te nemen. Dit komt overeen met de aanbeveling van de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer in het advies «Vergunnen met beleid» (december 1996; ISBN 90–75155–16–6, blz 28), om zogenaamde «koplopers» (bedrijven die in hun branche voorop lopen bij het nemen

van milieumaatregelen) te belonen met emissiegerichte vergunningen die ruimte laten voor een bedrijfseigen milieuzorgsysteem.

### *Toetsing door bevoegd gezag op moment van vergunningverlening*

De verruiming die de voorgestelde wet brengt ten opzichte van de bestaande wettelijke regeling met betrekking tot het doorvoeren van veranderingen en de daaromtrent ontwikkelde jurisprudentie komt met name tot stand door een nauwere aansluiting bij de inhoud van de vergunning. Bepalend is de ruimte die de vergunning inclusief de daaraan verbonden beperkingen en voorschriften voor een verandering biedt. Dit betekent dat voor de vraag of er een procedure (melding of vergunningwijziging) gevolgd moet worden alvorens een verandering kan worden doorgevoerd, de inhoud van de vergunning doorslaggevend is en niet de aard van de verandering (milieugunstig, milieuneutraal of milieu-ongunstig). Het onderscheid milieugunstig, -neutraal of -ongunstig speelt alleen waar het gaat om de bepaling of de gevolgen van de verandering niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan die de inrichting ingevolge de vergunning en de daaraan verbonden beperkingen en voorschriften mag veroorzaken (artikel 8.19, tweede lid, aanhef). Voorts kan dit onderscheid een rol spelen bij de beoordeling door het bevoegd gezag of er aanleiding bestaat om naar aanleiding van de melding de aan de vergunning verbonden voorschriften en beperkingen aan te vullen of te wijzigen, danwel de vergunning geheel of gedeeltelijk in te trekken (artikel 8.19, tweede lid, onder c) (hierover meer in paragraaf 4.3, onder «Aanleiding tot wijziging van de vergunning»).

De voorgestelde wijzigingen van de artikelen 8.1 en 8.19 van de Wm leggen de beoordeling of, en zo ja welke veranderingen binnen het bereik van de vergunning mogen plaatsvinden uitdrukkelijk bij het bevoegd gezag en wel op het moment van de vergunningverlening. Het is primair het bevoegd gezag dat op basis van de vergunningaanvraag de grenzen voor toekomstige veranderingen trekt door middel van de vergunning en de daaraan verbonden voorschriften en beperkingen. Dit lag al besloten in de bestaande systematiek van hoofdstuk 8 van de Wm en wordt in dit wetsvoorstel expliciet tot uitdrukking gebracht door de formulering van het nieuwe artikel 8.1, derde lid.

Veranderingen in afwijking van de vergunning vereisen in beginsel een wijzigingsaanvraag. De voorgestelde wijziging van artikel 8.19, tweede lid, maakt het echter mogelijk om veranderingen die niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan die de inrichting ingevolge de vergunning en de daaraan verbonden beperkingen en voorschriften mag veroorzaken, af te doen met een melding.

De criteria die het bevoegd gezag moet aanleggen bij zijn afweging of, en zo ja welke veranderingen op grond van artikel 8.1, derde lid, zonder wijzigingsaanvraag kunnen worden verwezenlijkt, of krachtens artikel 8.19, tweede lid, met een melding kunnen worden afgedaan, zijn dezelfde als voor de vraag of de vergunning als zodanig kan worden verleend. Zaken als de beoordeling van de verantwoordelijkheid van de vergunninghouder, de aard van de inrichting en de bedrijfsprocessen, en de milieukwaliteit van de omgeving in relatie tot de binnen de vergunning te bieden flexibiliteit zijn daarbij van belang. Adviseurs en andere betrokkenen spelen bij die beoordeling een rol vanwege hun betrokkenheid in het proces van vergunningverlening.

De milieu-effecten van de in de inrichting plaatsvindende activiteiten zijn een belangrijke afwegingsfactor; naarmate deze effecten ernstiger kunnen zijn, zullen de beperkingen in de vergunning verder reiken. Ook interna-

tionale regelgeving kan om deze reden nopen tot een zeer stringente vergunning.

Voor andere milieu-effecten kan juist een meer terughoudende houding van het bevoegd gezag aangewezen zijn. Zo wordt in de circulaire «Omgaan met energieverbruik en meerjarenafspraken bij de milieu-vergunning» van juni 1994 het belang benadrukt van de aansluiting bij de meerjarenafspraken over energiebesparing op landelijk niveau (VROM 94342/b/7-94 5301/079). In de jurisprudentie wordt deze lijn bevestigd (onder meer de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 20 juni 1997, nr. E03.95.0842). Overigens wordt thans gewerkt aan een herziening van bovenbedoelde circulaire.

Op het moment van vergunningverlening moet door het bevoegd gezag derhalve de afweging worden gemaakt:

- voor welke veranderingen de vergunning zonder meer ruimte wil bieden (dus welke veranderingen zonder meer vallen binnen de vergunning en de daaraan verbonden beperkingen en voorschriften);
- voorzover nadelige gevolgen van de inrichting niet kunnen worden voorkomen, welke en hoe groot die nadelige gevolgen dan mogen zijn (onder meer de toegestane omvang van de emissies naar bodem, water en lucht, geluids- en veiligheidsgrenzen, verplichtingen ten aanzien van het energie- en grondstoffenverbruik en de gevolgen voor de doelmatige verwijdering van afvalstoffen);
- deze afweging vertaalt zich eveneens in voorschriften en beperkingen.

De aldus in hoofdstuk 8 van de Wm neergelegde systematiek ten aanzien van het toelaatbaar zijn van veranderingen vraagt van het bevoegd gezag dat zorgvuldig omgegaan wordt met de formulering van vergunningen. Zo kan een ruim geformuleerde vergunning wellicht meer mogelijkheden voor veranderingen binnen het kader van de vergunning geven dan wenselijk is en mogelijk leiden tot ongewenste normopvulling. Het is dus goed om reeds bij de opstelling van de vergunning rekening te houden met de uitbreidingen en wijzigingen die binnen de context van de vergunning zouden (moeten) kunnen plaatsvinden. In paragraaf 4.3 zal hierop nader worden ingegaan.

#### *4.2 Categorieën veranderingen*

De voorgestelde wet maakt een onderscheid in veranderingen welke zonder meer, met een melding dan wel pas na een vergunningwijziging mogen worden doorgevoerd:

- a) Veranderingen van de inrichting of van de werking daarvan die in overeenstemming zijn met de voor de inrichting verleende vergunning en de daaraan verbonden beperkingen en voorschriften (inclusief de aanvraag om de vergunning voorzover deze overeenkomstig artikel 8.11, eerste lid, van de Wm deel uitmaakt van de vergunning) (artikel 8.1, derde lid).

Uit het nieuwe derde lid van artikel 8.1 van de Wm volgt dat veranderingen die overeenkomen met de vergunning en de daarin opgenomen beperkingen en voorschriften, zonder melding en zonder vergunningwijziging kunnen worden doorgevoerd. Indien het bevoegd gezag toepassing heeft gegeven aan artikel 8.13, eerste lid, onder g, zal de vergunninghouder het bevoegd gezag wel van bepaalde veranderingen uit deze categorie op de hoogte moeten stellen.

- b) Veranderingen van de inrichting of van de werking daarvan, die niet in overeenstemming zijn met de voor de inrichting verleende vergunning of de daaraan verbonden beperkingen en voorschriften, maar die niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan die

de inrichting ingevolge de vergunning en de daaraan verbonden beperkingen en voorschriften mag veroorzaken, onder voorwaarde dat:

- a. deze niet leiden tot een andere inrichting dan waarvoor vergunning is verleend;
- b. het voornemen tot het uitvoeren van de verandering door de vergunninghouder schriftelijk aan het bevoegd gezag is gemeld en
- c. het bevoegd gezag aan de vergunninghouder schriftelijk heeft verklaard dat de voorgenomen verandering voldoet aan de aanhef en onderdeel a en de verandering naar zijn oordeel geen aanleiding geeft tot toepassing van de artikelen 8.22, 8.23 of 8.25 (artikel 8.19, tweede lid).

Op voorwaarde dat de gevolgen van de verandering voor het milieu blijven binnen de nadelige gevolgen voor het milieu die de inrichting mag veroorzaken ingevolge de vergunning en de daaraan verbonden beperkingen en voorschriften, kan de betrokken verandering met inachtneming van de daaromtrent in artikel 8.19 van de Wm gestelde regels in beginsel worden afgedaan met een melding.

- c) Veranderingen die tot gevolg hebben dat de nadelige gevolgen voor het milieu, veroorzaakt door de inrichting, de grenzen van de vergunning overschrijden.

Voor veranderingen die ertoe leiden dat de toegestane milieubelasting van de inrichting wordt overschreden – dus leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan de vergunning en de daaraan verbonden voorschriften en beperkingen toestaan – is steeds een aanvraag tot wijziging van de vergunning nodig. Uit de systematiek van hoofdstuk 8 (artikel 8.1, eerste en derde lid, juncto artikel 8.19, tweede lid) volgt dat het bevoegd gezag de grenzen voor toekomstige veranderingen trekt door middel van de vergunning en de daaraan verbonden voorschriften en beperkingen. De vergunning bepaalt de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu mag veroorzaken. Daarmee wordt dan tevens aangegeven dat buiten die grenzen veranderingen slechts mogelijk zijn door middel van een wijzigingsaanvraag (en de daarmee gepaard gaande rechtsbescherming).

Ter illustratie van het onderscheid tussen de bovenvermelde veranderingen het volgende voorbeeld.

Een inrichting heeft een vergunning voor twee productielijnen; de inrichting mag het geluidsniveau van  $x$  dB(A) niet overschrijden en mag niet meer dan  $ij$  van stof  $z$  uitstoten. De inrichting start met één productielijn. Na een jaar wordt een tweede productielijn toegevoegd waarbij de feitelijke emissies toenemen, maar binnen de toegestane emissies van  $x$  en  $z$  (en ook binnen het overigens door de vergunning toegestane) wordt gebleven. Deze verandering is geheel in overeenstemming met de vergunning en daardoor een verandering als bedoeld in het derde lid van artikel 8.1 en mag zonder melding en zonder vergunningwijziging worden doorgevoerd (eventueel kan in de vergunning voorgeschreven zijn dat deze verandering wel aan het bevoegd gezag moet worden medegedeeld (artikel 8.13, eerste lid, onder g)).

Na drie jaar bestaat het voornemen om een derde productielijn te starten en tevens productielijnen 1 en 2 zodanig te verbeteren (door nieuwe nageschakelde technieken die geen extra emissies en afvalstoffen veroorzaken) dat totaal binnen de toegestane emissies  $x$  en  $z$  (en ook de andere door de vergunning toegestane nadelige gevolgen voor het milieu, waaronder het energieverbruik) wordt gebleven. Deze verandering is een meldingsplichtige verandering als bedoeld in het tweede lid van artikel 8.19. Immers, met de verandering wordt afgeweken van de vergunningvoorschriften (3 in plaats van 2 productielijnen), maar er ontstaan geen



andere of in omvang grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan door de vergunning zijn toegestaan.

Het gaat goed met de sector en het bedrijf en er ontstaat het voornemen om een vierde en vijfde productielijn te openen. Hoewel de investeringen gedaan zullen worden met de nieuwste milieuvriendelijke technieken, zullen de emissies van z hierdoor het toegestane niveau van ij overschrijden. In dat geval dient een wijziging van de vergunning te worden aangevraagd.

In de artikelsgewijze toelichting worden de in de artikelen 8.1, derde lid, en 8.19, tweede lid, onderscheiden categorieën van gevallen (sub a en b) nader toegelicht.

#### *4.3 Formulering van de vergunning*

De ontwikkeling naar het inspelen op de eigen verantwoordelijkheid van de vergunningverlener zal kunnen leiden tot meer op de milieu-effecten van de bedrijfsvoering afgestemde vergunningen. Uiteraard zijn de vergunningaanvraag en de daarin beschreven inrichting daarbij het uitgangspunt; de in de vergunning toegestane nadelige gevolgen zullen niet los mogen staan van de activiteiten waarvoor vergunning wordt gevraagd.

Doelvoorschriften die aangeven wat de gevolgen van het bedrijf mogen zijn voor het milieu, hebben ingevolge artikel 8.12, eerste lid, van de Wm de voorkeur boven middelvoorschriften. Met doelvoorschriften wordt in dit kader geduid op concrete (zoveel mogelijk kwantificeerbare) en handhaafbaar geformuleerde resultaatsverplichtingen die gericht zijn op het bereiken van een bepaalde milieubeleidsdoelstelling of milieu-kwaliteitseis en daartoe een grote mate van keuze laten aan de geadresseerde ten aanzien van de middelen waarmee het betreffende doel moet worden bereikt. Als voor een bepaald aspect alleen een doelvoorschrift is opgenomen, heeft de vergunninghouder vrijheid om zijn middelen te kiezen. Voor veranderingen van het middel geldt dan geen vergunningplicht noch een meldingsplicht mits het doelvoorschrift gehaald wordt (artikel 8.1, derde lid). Wil het bevoegd gezag deze vrijheid niet geven, dan zal het daartoe in de vergunning voorzieningen moeten treffen (bijvoorbeeld door de middelenkeuze te begrenzen). In dat geval zal de keuze voor een ander middel dan in de vergunning wordt aangegeven – mits het doelvoorschrift gehaald wordt – ingevolge artikel 8.19, tweede lid, gepaard moeten gaan met een melding.

Bij de formulering van de doelvoorschriften kan het bevoegd gezag rekening houden met veranderingen betreffende de inrichting die op het moment van vergunningverlening kunnen worden voorzien. Deze voorzienbare veranderingen zullen met name blijken uit de vergunningaanvraag. Het bevoegd gezag dient overeenkomstig het gestelde in artikel 8.8, eerste lid, onder c, van de Wm niet alleen de redelijkerwijze te verwachten ontwikkelingen met betrekking tot de omgeving van de inrichting maar ook die met betrekking tot de inrichting zelf te betrekken. Dit laatste geeft de basis om in de vergunning ook – waar aangewezen (onder meer afhankelijk van de aard van de inrichting en de bedrijfsprocessen, de milieukwaliteit in de omgeving van de inrichting en het «milieugedrag» van de vergunninghouder) – flexibiliteit te bieden. Daarbij geven wel de inrichting en de daarin plaatsvindende activiteiten (en voorziene veranderingen daarin) waarvoor vergunning is gevraagd de begrenzing aan: de flexibiliteit moet gevonden worden binnen de nadelige gevolgen die die inrichting mag veroorzaken.

De toetsing van de vergunningverlenende overheid aan het ALARA-beginsel zoals opgenomen in artikel 8.11, derde lid, van de Wm (ALARA staat voor: As Low As Reasonably Achievable), staat niet in de weg aan

het bieden van een zekere flexibiliteit in de vergunning. Het ALARA-beginsel strekt ertoe dat de milieuvergunning de grootst mogelijke bescherming moet bieden tegen de nadelige gevolgen van de inrichting (inclusief de redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen) voor het milieu (tenzij dat redelijkerwijze niet kan worden gevegd). Binnen het beschermingsniveau dat uit de toetsing aan ALARA voortvloeit, kan sprake zijn van flexibiliteit in de wijze waarop de inrichting mag worden ingericht en in de activiteiten en veranderingen die in die inrichting mogen plaatsvinden. Dit is overigens ook inherent aan een vergunningstelsel waarin doelvoorschriften met een keuzevrijheid ten aanzien van de middelen de voorkeur hebben.

De toetsing aan ALARA betekent wel dat het bevoegd gezag nadrukkelijk moet afwegen of, en zo ja welke mogelijkheden het het bedrijf wil bieden voor toekomstige veranderingen van de inrichting of haar werking. Wanneer het betreft toekomstige ontwikkelingen die gevolgen kunnen hebben voor de emissies vanuit de inrichting, is het met het oog op het ALARA-beginsel gewenst dat een fasering met betrekking tot de toegestane milieugevolgen wordt aangebracht. Als bijvoorbeeld in een vergunning een bepaalde uitbreiding is voorzien, zal voorkomen moeten worden dat, voordat die uitbreiding wordt gerealiseerd, de met die uitbreiding samenhangende nadelige milieugevolgen reeds mogen worden veroorzaakt. Dit kan door de gevolgen van het milieu in bijvoorbeeld de vorm van emissies te koppelen aan de voorgenomen activiteiten; wordt slechts een deel van de activiteiten uitgeoefend dan geldt een lager plafond. Onder meer artikel 8.16, onder a en b (waarin aangegeven wordt dat bepaald kan worden dat de voorschriften slechts vanaf respectievelijk tot aan een bepaald tijdstip of bepaalde omstandigheid gelden), en artikel 8.18, tweede lid (waarin wordt bepaald dat ten aanzien van het realiseren van de inrichting nader aan te geven termijnen kunnen worden gesteld), bieden een handvat voor die fasering.

Het bevoegd gezag moet zich dus nadrukkelijk afvragen welke mogelijkheden geboden worden aan het bedrijf voor het doorvoeren van veranderingen. De vrijheid en verantwoordelijkheid van de ondernemer moeten, waar het de wijze van milieubescherming betreft, in beginsel zoveel mogelijk worden gerespecteerd. Het beperken van de flexibiliteit moet uit oogpunt van de bij de vergunningverlening een rol spelende belangen doelmatig zijn. In bepaalde gevallen zullen argumenten aanwezig zijn die leiden tot een (op onderdelen) zeer strak en gedetailleerd geformuleerde vergunning. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan gevallen waarin sprake is van emissies van zeer milieugevaarlijke stoffen; dergelijke emissies zullen aan weinig flexibiliteit biedende voorschriften moeten worden gebonden. Hetzelfde is voorstelbaar bij een inrichting die veel milieuhinder veroorzaakt voor de omgeving; bij de beoordeling van de mogelijkheden die worden geboden om veranderingen door te kunnen voeren, zal in dat geval waarschijnlijk ook de terugdringing van die hinder centraal staan.

In andere gevallen kan wel gekozen worden voor een meer globale formulering waarbij de toegestane milieugevolgen (de milieu-effecten van het bedrijf) centraal staan. Daarbij zal goed afgewogen moeten worden of en in hoeverre bepaald wordt dat de vergunningaanvraag onderdeel uitmaakt van de vergunning (krachtens artikel 8.11, eerste lid). Een dergelijke bepaling kan gunstig zijn bij een goed geformuleerde aanvraag, maar kan te belemmerend werken in die zin dat bij een gedetailleerde aanvraag dan voor elke verandering een melding of vergunningwijziging noodzakelijk is, terwijl er geen argumenten behoeven te zijn voor een dergelijk strakke formulering.

Ook artikel 8.18 van de Wm, waarin het vervallen van de vergunning wordt gekoppeld aan het niet binnen drie jaren voltooiën en in werking

brengen van de inrichting, noopt tot een zorgvuldige formulering van de vergunning. Het artikel is bedoeld om te voorkomen dat een inrichting wordt gerealiseerd en in gebruik genomen onder geheel andere omstandigheden dan ten tijde van de vergunningverlening. Bovendien wordt hiermee voorkomen dat «milieuruimte» wordt uitgegeven die waarschijnlijk niet meer zal worden benut, maar waardoor nieuwe ontwikkelingen in de omgeving zouden kunnen worden belemmerd. Wanneer het bevoegd gezag bij de vergunningverlening ook rekening wil houden met toekomstige uitbreidingen van de inrichting moet ook met het oog op het gestelde in dit artikel zorgvuldig gekeken worden naar de termijnen die de vergunning ten aanzien van de uitbreidingen stelt (artikel 8.18, tweede lid). Artikel 8.18, eerste lid, moet echter niet zo beperkt worden uitgelegd dat er geen veranderingen kunnen plaatsvinden indien deze niet binnen drie jaar zijn gerealiseerd. Immers artikel 8.18 doelt op het niet binnen drie jaren realiseren van de inrichting (alsdan vervalt de vergunning van rechtswege), en niet op alle door middel van vergunning mogelijk gemaakte veranderingen (bijvoorbeeld in middelen) binnen de inrichting.

#### *Aanleiding tot wijziging van de vergunning*

De melding krachtens het nieuwe artikel 8.19, tweede lid, laat op zich onverlet de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om in het belang van de bescherming van het milieu een procedure tot wijziging van de vergunning te starten. Dit kan bijvoorbeeld samenhangen met de verplichting die het bevoegd gezag op basis van artikel 8.22 van de Wm heeft om regelmatig te bezien of de voorschriften en de beperkingen van de vergunning nog toereikend zijn gezien de technische ontwikkelingen en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu (de zogenaamde actualiseringsplicht).

In het nieuwe meldingssysteem is het bevoegd gezag expliciet de mogelijkheid gegeven om in reactie op de melding te verklaren dat de gemelde verandering aanleiding is tot toepassing van de artikelen 8.22, 8.23 of 8.25 van de Wm. Indien het bevoegd gezag hiertoe overgaat, kan de verandering niet worden verwezenlijkt, omdat een verklaring als bedoeld in artikel 8.19, tweede lid, onder c, dan immers ontbreekt. De verzwaring van het meldingssysteem in dit opzicht is een rechtstreeks gevolg van de verruiming van het aantal mogelijkheden tot melden. Het nieuwe systeem, dat de mogelijkheid tot melden relateert aan de door de vergunning toegestane milieugevolgen, zou er immers toe kunnen leiden dat vergunningen ruimte bieden voor veranderingen waaromtrent het bevoegd gezag na afweging van de criteria van artikel 8.22, 8.23 of 8.25 van de Wm tot de conclusie komt dat aanpassing van de vergunning noodzakelijk is. Koppeling van de besluiten geeft de mogelijkheid om de verandering te bezien in het licht van de met de vergunning te bereiken bescherming van het milieu. Hoewel de bedoelde artikelen ook zelfstandig de mogelijkheid geven voor het bevoegd gezag om ambtshalve een procedure tot aanpassing van de vergunning te starten, is het procedureel zuiverder om de beslissing omtrent de aanpassing te incorporeren in het besluit inzake de melding. Zou deze koppeling van besluiten niet tot stand zijn gebracht, dan zou er sprake kunnen zijn van een voor betrokkenen tot verwarring leidende gang van zaken. Enerzijds zou het bevoegd gezag de melding moeten accepteren wanneer de verandering voldoet aan de criteria om met een melding te kunnen worden afgedaan. De melder/vergunninghouder zou hierdoor de verandering in beginsel zonder meer mogen verwezenlijken. Anderzijds zou het bevoegd gezag bovendien op grond van artikel 8.22, 8.23 danwel 8.25 kunnen besluiten om de vergunning in verband met de gemelde verandering, aan te passen. Vandaar dat in artikel 8.19, tweede lid, onder

c, expliciet is bepaald dat het bevoegd gezag in reactie op de melding kan aangeven dat het de melding niet accepteert omdat het aanleiding ziet om tot aanpassing van de vergunning over te gaan. Deze bevoegdheid is als het ware een soort veiligheidsklep om vanuit milieu-oogpunt ongewenste veranderingen tegen te gaan.

Overigens wordt verwacht dat een gemelde verandering niet vaak aanleiding zal zijn voor aanpassing van de vergunning en de daaraan verbonden beperkingen en voorschriften. Die verwachting is gebaseerd op de thans bij de overheden bestaande praktijk ten aanzien van het melden van veranderingen en het aanpassen van vergunningen. Ook beperken de artikelen 8.22, 8.23 en 8.25 van de Wm inhoudelijk de gevallen waarin aanpassing van de vergunning aan de orde moet of kan zijn.

Een aanleiding tot aanpassing van de vergunning zou bijvoorbeeld kunnen zijn de toetsing van de voorgenomen verandering aan het beginsel van ALARA zoals dit ook tot uitdrukking komt in artikel 8.22 van de Wm. Het bevoegd gezag kan tot de conclusie komen dat met het toepassen van de stand der techniek ten aanzien van de verandering de nadelige milieugevolgen van de inrichting verder kunnen worden teruggedrongen. Daarbij zijn overigens dezelfde voorwaarden van toepassing die ook in het algemeen bij toepassing van artikel 8.22 juncto artikel 8.11, derde lid, van de Wm gelden. Zo zal bij de beslissing van het bevoegd gezag moeten worden afgewogen of de beste beschikbare technieken ten aanzien van de verandering redelijkerwijs kunnen worden geveerd. Daarbij kunnen onder meer ook bedrijfseconomische aspecten (zoals investeringsbeslissingen en afschrijvingstermijnen), een rol spelen (waarbij ook gekeken wordt naar hetgeen in de bedrijfstak gebruikelijk is). Ook kan het bevoegd gezag naar aanleiding van de melding van de verandering tot de conclusie komen dat de vergunning ruimte geeft voor ongewenste normopvulling of dat de vergunde milieugevolgen van de inrichting verder kunnen worden teruggedrongen (artikel 8.23 Wm). Dit zal met name aan de orde kunnen zijn ten aanzien van milieugevolgen waaromtrent een actief op terugdringing gericht beleid wordt gevoerd. Hierdoor heeft het bevoegd gezag bovendien de mogelijkheid om ten aanzien van de veranderingen zelf af te wegen wat de gevolgen mogen zijn ten aanzien van de bescherming van het milieu. Het toetsingskader van artikel 8.23 van de Wm is hierop overigens onverkort van toepassing.

#### *4.4 Procedurele aspecten*

##### *Melding vooraf*

Krachtens de huidige wettelijke regeling op grond van artikel 8.19 van de Wm dient een maand voordat met de verwezenlijking van de verandering wordt begonnen, te worden gemeld.

Deze regeling betekende een verzwaring ten opzichte van de regeling in onder meer de Hinderwet en de Wet inzake de luchtverontreiniging omdat daarin een melding achteraf werd toegestaan. De argumentatie voor deze verzwaring lag erin dat met het vooraf melden situaties van overtreding van de vergunning kunnen worden voorkomen; bij het achteraf melden kunnen deze situaties pas achteraf blijken met alle gevolgen van dien (zie memorie van antwoord wetsvoorstel tot uitbreiding en wijziging van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne en daarmee samenhangende wijzigingen van andere wetten (vergunningen en algemene regels voor inrichtingen; procedures voor vergunningen en ontheffingen; handhaving), kamerstukken II 1989/90, 21 087, nr. 6, blz 66/67).

In het onderhavige wetsvoorstel wordt de melding vooraf gehandhaafd. De reden van het handhaven van de melding vooraf is dat de bovenvermelde nadelen van een achterafmelding nog steeds zwaar wegen. Bij een melding achteraf zou pas achteraf geconstateerd kunnen worden of het bevoegd gezag het eens is met de mening van het bedrijf dat de verandering blijft binnen hetgeen in artikel 8.19, tweede lid, is aangegeven en het de melding accepteert (met andere woorden: geen aanleiding ziet voor wijziging van de vergunning). De nadelen hiervan gaan zelfs zwaarder wegen bij een ruimere formulering van de vergunning.

Betreffende de meldingstermijn wordt in artikel 8.19, tweede lid, onder b, en het vierde lid, bepaald dat het voornemen tot het uitvoeren van een dergelijke verandering door de vergunninghouder schriftelijk aan het bevoegd gezag moet worden gemeld en het bevoegd gezag aan de vergunninghouder uiterlijk 6 weken na ontvangst van de melding schriftelijk moet verklaren of de voorgenomen verandering voldoet aan artikel 8.19, tweede lid, aanhef en onderdeel a, en het de melding accepteert. De verwezenlijking van de verandering mag pas na ontvangst van een rechtsgeldige verklaring van het bevoegd gezag inzake de melding plaatsvinden wil er geen sprake zijn van strijd met artikel 8.1 van de Wm. In dit verband wordt ook gewezen op artikel 20.3, eerste lid, van de Wm. Ingevolge dit artikel wordt de verklaring pas van kracht met ingang van de dag na de dag waarop de termijn afloopt voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift.

De verruimde mogelijkheid tot melden, de in het project VIEW van de zijde van de overheid naar voren gekomen klachten over de te krappe meldingstermijn van een maand, alsmede de verplichte reactie van het bevoegd gezag zijn aanleiding geweest om te kiezen voor een uitbreiding van de termijn van melden tot 6 weken. Hoewel in het wetsvoorstel in artikel 8.19, vierde lid, wel een voorkeur wordt uitgesproken voor een snellere reactie («zo spoedig mogelijk»), wordt het bevoegd gezag hiermee een ruimere mogelijkheid gegeven om tijdig te reageren naar de vergunninghouder. De verwachting is dat alleen in meer complexe gevallen deze ruimere termijn zal moeten worden benut. Voor het bedrijfsleven betekent deze uitbreiding van de termijn alsmede het bepaalde in artikel 20.3, waarin de inwerkingtreding van het besluit gerelateerd wordt aan de termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift (6 weken), wel dat meer geanticipeerd moet worden op veranderingen. De vergunninghouder zal in een complex geval met een termijn van circa 12 weken rekening moeten houden (de maximale beslistermijn alsmede ingevolge artikel 20.3 een inwerkingtredingstermijn van 6 weken). Daartegenover staat dat de ruimte om zonder vergunningwijziging en/of zonder melding veranderingen aan te brengen door dit wetsvoorstel wordt vergroot.

#### *(Voor)overleg met bevoegd gezag*

Het is voor de vergunninghouder raadzaam om tijdig bij het overwegen van een verandering die naar zijn mening kan worden afgedaan met een melding, contact op te nemen met het bevoegd gezag over het al dan niet geoorloofd en acceptabel zijn van de melding. Dit geldt zeker ingeval van twijfel over de ruimte ten aanzien van de toegestane nadelige gevolgen voor het milieu. Hierdoor wordt onzekerheid bij de vergunninghouder over de mogelijkheid om de beoogde verandering te realiseren met behulp van een melding zoveel mogelijk voorkomen. Ook kan als gevolg van een goed vooroverleg de termijn die het bevoegd gezag nodig heeft om te reageren op de melding aanmerkelijk worden bekort.

De in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen regeling van de wijze waarop het bevoegd gezag moet reageren op de melding, is nieuw. Deze regeling is een reactie op de van verschillende zijden geuite kritiek op het ontbreken van een reactieplicht en -termijn: dit leidt tot rechtsonzekerheid voor de betrokken vergunninghouder en derden.

Volgens jarenlange jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State werd de schriftelijke mededeling van het bevoegd gezag omtrent de aanvaardbaarheid van een melding, met het oog op een doelmatige rechtsbescherming voor zover het betreft de mogelijkheid van bezwaar en beroep, gelijkgesteld met een besluit ingevolge de Wet milieubeheer (zie ook Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 20 juli 1995, nr. E03.95.0262, Milieurechtspraak 1995, nr. 16). In een uitspraak van 16 oktober 1997 (gemeente Voorst, nr. E03.960560, AB 1997, 438) is de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State overigens teruggekomen op die gelijkstelling omdat deze op bezwaren zou stuiten bij de uitvoering van de Wm gelet op de daarmee samenhangende onduidelijkheden ten opzichte van de kenbaarheid van de melding en de betrokkenheid van derden. Deze wijziging in de jurisprudentie onderschrijft de noodzaak van een eenduidige regeling betreffende de rechtskracht van de melding en de reactie daarop.

In het wetsvoorstel is thans één van de voorwaarden waaraan voldaan moet worden, wil de vergunning ook voor de gemelde verandering gelden, dat het bevoegd gezag aan de vergunninghouder schriftelijk verklaard moet hebben dat de voorgenomen verandering voldoet aan artikel 8.19, tweede lid, aanhef en onder a, en dat het geen aanleiding ziet voor toepassing van de artikelen 8.22, 8.23 of 8.25. Er wordt daarmee voorzien in een rechtsvaststellend moment. Zonder deze verklaring is het niet toegestaan meldingsplichtige veranderingen te realiseren, omdat dan immers sprake zou zijn van strijd met artikel 8.1, eerste lid, onder b, van de Wm. In dit verband wordt nogmaals gewezen op artikel 20.3, eerste lid, van de Wm; eerst wanneer de daarin genoemde termijn van 6 weken is verstreken, treedt de verklaring in werking en mag de verandering dus worden uitgevoerd.

Indien het bevoegd gezag besluit geen verklaring als bedoeld in artikel 8.19, tweede lid, onder c, af te geven, kan de verandering niet worden verwezenlijkt. De vergunninghouder kan tegen dit negatieve besluit van het bevoegd gezag echter bezwaar en beroep aantekenen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (artikel 20.13 juncto artikel 20.1 Wm). Deze mogelijkheid bestaat ingevolge de Algemene wet bestuursrecht overigens ook indien het bevoegd gezag niet binnen de daarvoor geldende beslistermijn van 6 weken tot een besluit komt (fictieve weigering). In het kader van de bezwaar- en beroepsprocedure zal dan – afhankelijk van de reden van het negatieve besluit – moeten blijken of het bevoegd gezag terecht heeft geoordeeld dat de verandering niet voldoet aan het bepaalde in artikel 8.19, tweede lid, aanhef en onder a (en derhalve niet met een melding kan worden afgedaan) dan wel in redelijkheid tot het oordeel heeft kunnen komen dat toepassing van artikel 8.22, 8.23 of 8.25 aangewezen is.

Zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk twee weken na het afgeven van een positief besluit inzake de verklaring, geeft het bevoegd gezag openbaar kennis daarvan. Dit hangt samen met het feit dat voor belanghebbenden ingevolge artikel 20.13 van de Wm en de Algemene wet bestuursrecht de mogelijkheid bestaat van bezwaar en beroep tegen het besluit inzake de afgifte van de verklaring dan wel de weigering daarvan, met dien

verstande dat op grond van artikel 20.1. van de Wm dit beroep zal moeten worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Het bevoegd gezag geeft een ieder desgevraagd kosteloos inzage in de melding en de daarbij behorende stukken en verstrekt daarvan desgevraagd tegen betaling van de kosten een afschrift.

Het accepteren van de melding door het bevoegd gezag leidt niet tot wijziging van de vergunning. Hiervoor is een afzonderlijk besluit van het bevoegd gezag noodzakelijk, bijvoorbeeld in een procedure krachtens artikel 8.22 of 8.23 van de Wm. Dit betekent dat bij een nieuwe melding van de vergunninghouder van een verandering in de inrichting opnieuw de inhoud van de verleende vergunning het toetsingskader vormt. Dat wil zeggen, ook bij een volgende melding van de vergunninghouder blijven de in de vergunning en de daaraan verbonden beperkingen en voorschriften toegestane nadelige gevolgen voor het milieu het kader voor de toetsing of de verandering gemeld mag worden (naast het gestelde in artikel 8.19, tweede lid, onder c). Dit betekent eveneens dat in het vrijwel theoretische geval dat de vergunninghouder na een gemelde verandering van het productieproces weer terugkeert naar het in de vergunning omschreven productieproces (en ook verder overeenkomstig de vergunning wordt gehandeld) geen melding noodzakelijk is; artikel 8.1, derde lid, is dan van toepassing.

## **5. Voorbereiding van het wetsvoorstel**

Het wetsvoorstel is voor commentaar gezonden aan het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (UvW), het Bureau Milieuzaken BMRO van het VNO/NCW, de Stichting Natuur en Milieu en de betrokken departementen. Gesteld kan worden dat de in het wetsvoorstel gekozen aansluiting bij de inhoud van de vergunning in het algemeen wordt onderschreven. Ook de introductie van een rechtsvaststellend moment met betrekking tot de melding is in het algemeen positief ontvangen. Kritische kanttekeningen zijn geplaatst bij de noodzaak van het expliciet duiden van de categorie veranderingen die thans is opgenomen in artikel 8.1, derde lid, (veranderingen die overeenkomen met het vergunde) en de afbakening tussen de categorieën veranderingen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Aan deze kritiek is tegemoet gekomen door aanvulling van de toelichting op deze punten en door het opnemen van meer voorbeelden. Ook is naar aanleiding van het commentaar in de toelichting meer aandacht geschonken aan de door het tweede lid van artikel 8.19 geboden ruimte met name in relatie tot de vergunning, de vergunning-aanvraag en het ALARA-beginsel.

De termijn waarbinnen de verklaring dient te worden gegeven, was in eerdere concepten 8 weken. Mede naar aanleiding van commentaar van de zijde van het bedrijfsleven is deze termijn verkort naar 6 weken. In een toekomstige evaluatie van de wet zal kunnen worden gezien of een verdere verkorting van de termijn naar bijvoorbeeld 4 weken in de praktijk van het vergunningverlenend gezag haalbaar is. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel bestonden met name bij de VNG en de UvW bezwaren tegen een reactietermijn korter dan 6 weken.

Ook ten aanzien van de handhaafbaarheid van het wetsvoorstel was er sprake van kritiek; deels had deze betrekking op de afbakening tussen de categorie veranderingen die thans is opgenomen in artikel 8.1, derde lid, en de categorie veranderingen van artikel 8.19, tweede lid, voor een ander deel betrof deze de werking in de praktijk bij onduidelijk geformuleerde

vergunningen. Deze kritiek heeft geleid tot een redactionele aanpassing van de artikelen, waardoor werking en strekking van het wetsvoorstel niet zijn veranderd, maar de handhaafbaarheid is verbeterd. Ten aanzien van de formulering van vergunningen is er de vanzelfsprekende verplichting aan de kant van het bevoegd gezag aanwezig om deze zo duidelijk mogelijk te formuleren; los van dit wetsvoorstel moet de vergunninghouder uit de tekst van de vergunning duidelijk kunnen aflezen aan welke verplichtingen hij/zij moet voldoen. Dit vormt een belangrijk aandachtspunt voor de bevoegde gezagsinstanties.

Aanvankelijk is overwogen om naast de wijziging van artikel 8.19 ook een wijziging van artikel 8.41 van de Wm voor te stellen. Dat voorstel beoogde in aansluiting op de voorstellen van de MDW-werkgroep Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer een grote flexibiliteit van de meldingsverplichting krachtens artikel 8.41 mogelijk te maken met een precieze invulling bij de betreffende 8.40-amvb's. Besloten is om met dit voorstel te wachten totdat duidelijker is geworden of en in welke gevallen afgeweken zou moeten worden van de in het huidige artikel 8.41 opgenomen verplichting. Bij het formuleren van de thans in voorbereiding zijnde 8.40-amvb's is er nog geen aanleiding geweest om de bestaande meldingenregeling van artikel 8.41 van de Wm te heroverwegen. Overigens is er in het kader van de voorbereiding van algemene regels op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) voor lozingen op oppervlaktewateren wel gebleken behoefte te bestaan aan een flexibeler meldingenregime. Dit hangt samen met de aantallen te reguleren lozingen (in sommige gevallen meer dan 100 000) en de aard van de voorgenomen regels (globale regels). Ook kan gewezen worden op het kabinetsstandpunt inzake de aanbevelingen van de MDW-werkgroep Wvo (kamerstukken II 1996/97, 24 036, nr. 56) waarin de wens naar voren komt om te onderzoeken of verdere regels voor kleine lozingen kunnen worden geformuleerd. Overwogen wordt om de Wvo daarom wel in dit opzicht te wijzigen. Een wetsvoorstel daartoe zal waarschijnlijk binnenkort in procedure worden gebracht.

## **6. Verhouding tot internationale regelgeving**

In het kader van het onderhavige wetsvoorstel is van belang de Richtlijn nr. 96/61/EG van de Raad van de Europese Unie van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PbEG L 257/26). Voor de implementatie van deze Richtlijn wordt een termijn van drie jaar gegeven.

Uit artikel 12 juncto artikel 2, onder 10, van de betreffende Richtlijn volgt dat van «elke wijziging van de exploitatie» (een wijziging van de kenmerken of de werking, of een uitbreiding van de installatie die gevolgen voor het milieu kan hebben) door de vergunninghouder kennis dient te worden gegeven aan het bevoegd gezag.

Voor elke «belangrijke wijziging» (een wijziging in de exploitatie die volgens de bevoegde autoriteit negatieve en significante effecten kan hebben op mens en milieu) is een (wijzigings-)vergunning nodig.

Er worden in de Richtlijn geen procedurele eisen aan de kennisgeving gesteld.

De voorgestelde wetswijziging geeft invulling aan de bepalingen van de Richtlijn inzake de kennisgeving door het bepaalde in artikel 8.13, eerste lid, onder g (de mogelijkheid tot het voorschrijven van een mededeling van veranderingen die in overeenstemming zijn met de vergunning) en de melding van 8.19, tweede lid. Aan artikel 8.13, eerste lid, onder g, kan het bevoegd gezag toepassing geven, indien het het voorschrijven van de mededeling van de verandering nodig acht in het belang van de bescherming van het milieu. Artikel 8.19 geeft aan dat bij veranderingen waarbij afgeweken wordt van de vergunning maar die niet leiden tot



grotere of andere nadelige gevolgen voor het milieu dan ingevolge de vergunning zijn toegestaan (en waarbij overigens wordt voldaan aan het bepaalde in artikel 8.19), een melding is vereist.

Voor veranderingen waarbij afgeweken wordt van de vergunning en die andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu hebben dan ingevolge de vergunning zijn toegestaan, is ingevolge het wetsvoorstel een vergunningwijziging nodig. Hierbij is aangesloten bij het begrip «belangrijke wijziging» in de Richtlijn, waarbij de beoordeling of de effecten op mens en milieu significant en negatief zijn, doorslaggevend is voor de beantwoording van de vraag of een vergunningwijziging noodzakelijk is.

## **7. Uitvoering van de wettelijke regeling**

### *7.1 Bedrijfseffecten*

De wijziging van de artikelen 8.1 en 8.19 van de Wm heeft gevolgen voor de bedrijven waarvoor een vergunningplicht geldt. Dit betreft thans circa 180 000 van de 400 000 inrichtingen die onder de werking van de Wm vallen. In de toekomst, op het moment dat de geplande amvb's ingevolge artikel 8.40 van de Wm alle in werking zijn, zullen nog circa 100 000 (25% van het totale aantal inrichtingen) inrichtingen vergunningplichtig zijn. Voor deze bedrijven worden de mogelijkheden vergroot om zonder vergunningwijziging veranderingen aan te brengen. Dit betekent voor deze bedrijven, voor zover zij veranderingen in de inrichting willen doorvoeren, een vermindering van de administratieve lasten, omdat voor minder veranderingen een procedure tot wijziging van de vergunning moet worden doorlopen. Dit betekent ook een besparing op de financiële lasten omdat aan een wijzigingsprocedure in het algemeen meer kosten verbonden zullen zijn dan aan een melding. Wel zal het bedrijfsleven rekening moeten houden met een ruimere meldingstermijn.

Het Gezamenlijk Steunpunt Voorgenomen Regelgeving heeft becijferd dat, ervan uitgaande dat in 50% van de gevallen benutting kan plaatsvinden van de ruimte die de vergunningen voor veranderingen bieden, er sprake kan zijn van een besparing aan administratieve lasten van circa 20 miljoen gulden per jaar, uitgaande van de situatie waarin voor circa 75% van de bedrijven geen vergunningplicht meer geldt en de legesverplichting is opgeheven. Ten opzichte van de situatie waarin sprake is van minder amvb's op grond van artikel 8.40 van de Wm, en dus meer bedrijven vergunningplichtig zijn, zou de besparing hoger zijn (40 tot 50 miljoen gulden).

### *7.2 Milieugevolgen*

Er wordt niet verwacht dat de onderhavige wetswijziging, waarmee invulling wordt gegeven aan een ten aanzien van de onderhavige bepalingen bestaande wens tot deregulering van de milieuregelgeving, zal leiden tot nadelige gevolgen voor het milieu.

In de toelichting ten aanzien van de wijziging van artikel 8.19 is op verschillende plaatsen aangegeven dat er sprake is van voldoende waarborgen om, ondanks de procedurele verlichting, de bescherming van het milieu op eenzelfde niveau te houden.

### *7.3 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid*

Het wetsvoorstel betekent voor het betrokken bevoegd gezag deels een verschuiving van administratieve lasten van de vergunningverlening naar de verwerking van de meldingen. Zeer waarschijnlijk zal de administratieve lastendruk in totaal aanzienlijk (zie hierboven) afnemen vanwege het

door middel van artikel 8.19, tweede lid, mogelijk maken van de melding voor meer veranderingen (een procedure tot wijziging van de vergunning brengt meer administratieve lasten met zich dan een meldingsprocedure). De omvang van deze afname is slechts globaal te kwantificeren. Het aantal meldingsverplichtingen neemt ten gevolge van artikel 8.1, derde lid (met name door de formulering van meer vergunningen op hoofdzaken) af, maar ingevolge artikel 8.19, tweede lid, toe. Bovendien zal de terwille van de rechtszekerheid in het wetsvoorstel voorgeschreven verklaring leiden tot administratieve verplichtingen aan de kant van het bevoegd gezag. In het nieuwe meldingssysteem is het bevoegd gezag bovendien de mogelijkheid gegeven om in reactie op de melding te verklaren dat de gemelde verandering aanleiding is tot toepassing van de artikelen 8.22, 8.23 of 8.25. De verzwaring van het meldingssysteem in dit opzicht is een rechtstreeks gevolg van de verruiming van het aantal mogelijkheden tot melden.

Ook de mogelijkheden van bezwaar en beroep nemen theoretisch toe; ook hierbij is kwantificering moeilijk. Tot de wijziging in de jurisprudentie van de Raad van State (zie paragraaf 4.4 onder «Schriftelijke reactie bevoegd gezag») merkte de administratieve rechter in een aantal gevallen de acceptatie van de melding aan als een voor beroep vatbare beschikking. In de gewijzigde jurisprudentie is dat anders. In die zin kan gesteld worden dat bezwaar en beroep zullen toenemen (daartegenover staat dan een toename van de rechtszekerheid).

Wat betreft de toezichtsinspanning is de verwachting dat deze (nagenoeg) gelijk zal blijven. Onafhankelijk van de vraag of een wijzigings- dan wel meldingsprocedure is gevolgd, zal het bevoegd gezag altijd moeten blijven nagaan of de feitelijke situatie overeenkomt met het op papier vastgelegde. Het ten onrechte niet doen van een melding kan leiden tot strafrechtelijke of bestuursrechtelijke handhaving wegens strijd met artikel 8.1. van de Wm. Ook indien niet wordt voldaan aan de eventuele mededelingsplicht van artikel 8.13, eerste lid, onder g, zal dit handhaving vereisen. Er wordt dan immers gehandeld in strijd met de vergunningvoorschriften.

Uit voorlopige resultaten van op zich niet kwantitatief gericht onderzoek naar de gevolgen van het wetsvoorstel voor de overheden kan worden afgeleid dat de verschuivingen van wijzigingsvergunningen naar meldingen, en van meldingen van veranderingen naar niet-meldingsplichtige veranderingen, een vermindering van de administratieve lasten van de vergunningverlenende overheden teweegbrengen. De verhoging van de administratieve lasten als gevolg van de zwaardere meldingenprocedure weegt, aldus deze onderzoeksresultaten, niet op tegen de verwachte vermindering als gevolg van de afname van het aantal wijzigingsvergunningen. Deze lastenverlichting komt vooral tot stand bij de provincies en gemeenten die veel in omvang grotere vergunningplichtige inrichtingen hebben. Bij de overheden die vergunning op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren verlenen, is dit effect geringer omdat hier in veel mindere mate sprake is van veranderingen die met een melding kunnen worden afgedaan. In berekeningen van de Werkgroep Afschaffing milieuleges (gezamenlijke werkgroep van IPO/VNG/Rijk), zoals besproken in bestuurlijk overleg van 16 april 1998, zijn de met vergunningverlening in het kader van de Wet milieubeheer samenhangende kosten voor de provincies en gemeenten becijferd op respectievelijk 53,3 en 106,1 miljoen gulden per jaar. Een vermindering van de lastendruk op het terrein van de vergunningverlening zoals door dit wetsvoorstel tot stand gebracht, zal dan ook al snel leiden tot een besparing van enkele miljoenen gulden. Het is moeilijk om hierover tot exacte cijfers te komen, niet alleen vanwege de optredende positieve en negatieve effecten voor de lastendruk, maar ook

omdat uit bovenvermelde voorlopige onderzoeksresultaten bovendien blijkt dat met name de provincies in de vergunningenpraktijk al voor een deel handelen overeenkomstig de met het onderhavige wetsvoorstel beoogde systematiek van melden. Bij het traject van invoering alsmede bij de verdere monitoring c.q. evaluatie van het wetsvoorstel, zal het verkrijgen van nader inzicht in deze lastenbesparing één van de aspecten zijn waar aandacht aan zal worden besteed.

## **8. Artikelsgewijze toelichting**

### *Artikel I, onder A*

#### Artikel 8.1, derde lid

Met dit artikellid wordt expliciet aangegeven dat voor veranderingen die in overeenstemming zijn met hetgeen het bevoegd gezag in de vergunning heeft voorgeschreven, geen wijzigingsvergunning noodzakelijk is.

«In overeenstemming met» moet strikt worden uitgelegd: het moet gaan om veranderingen die voldoen aan het in de vergunning bepaalde. Bij afwijking van het door de vergunning toegestane, zal de verandering conform artikel 8.19, tweede lid, moeten worden gemeld (dit kan alleen als de verandering niet leidt tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan die de inrichting ingevolge de vergunning mag veroorzaken) of zal een vergunningwijziging moeten worden aangevraagd (als niet voldaan kan worden aan de vereisten van artikel 8.19, tweede lid).

De vrijheid en verantwoordelijkheid van de ondernemer moeten, waar het de wijze van milieubescherming betreft, in beginsel zoveel mogelijk worden gerespecteerd. Dit volgt ook uit de in artikel 8.12 neergelegde voorkeur voor doelvoorschriften die aangeven wat de gevolgen van het bedrijf mogen zijn voor het milieu, boven middelvoorschriften. In bepaalde omstandigheden kan deze aanpak leiden tot een vergunning die zich beperkt tot een aantal essentiële zaken (de zogenaamde vergunning op hoofdzaken). Dit zal lang niet bij alle bedrijven mogelijk zijn. Sommige bedrijven zullen zich hier minder voor lenen gelet op de risico's samenhangend met het bedrijfsproces, de milieu-aanpak binnen de inrichting (of juist de tekortkomingen daarin) of het feitelijk vertoonde milieugedrag. Ook de na te streven milieudoelstellingen (die bijvoorbeeld verband kunnen houden met internationale verplichtingen, zoals grens- en streefwaarden in richtlijnen van de EG) kunnen ertoe leiden dat sprake moet zijn van meer gedetailleerde voorschriften.

Met name in gevallen waarin sprake is van een goed functionerend bedrijfsintern milieuzorgsysteem (bij voorkeur voorzien van een certificaat als bewijs hiervan) kan er aanleiding zijn om de vergunninghouder een zekere vrijheid te geven om binnen het kader van de vergunning veranderingen door te voeren. In de Circulaire betreffende bedrijfsinterne milieuzorg als basis voor een andersoortige vergunningverlening en handhaving van 17 oktober 1995 van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de daarbijbehorende Handreiking bedrijfsinterne milieuzorg (oktober 1995, IBP05o95004) wordt nader ingegaan op de wijzen waarop hieraan vorm kan worden gegeven. Een voorbeeld in dit kader vormt de situatie waarin in een vergunning uitgaande van de stand der techniek als doelvoorschrift een emissieplafond is opgelegd, maar waarbij de vrijheid wordt gelaten met welke installaties dit doel wordt bereikt (en het bedrijf wijzigingen mag aanbrengen in de installaties mits het doel maar gerealiseerd blijft). Dergelijke veranderingen kunnen zonder vergunningwijziging en zonder melding doorgevoerd worden. Een ander voorbeeld betreft het geval dat

het een inrichting wordt vrijgelaten om binnen bepaalde emissie- en capaciteitsgrenzen één of meerdere productielijnen te realiseren; het binnen die grenzen later realiseren van een productielijn is dan een toegestane verandering.

Dit kan zelfs betekenen dat een uitwisseling van milieugevolgen (waarop wordt gedomd door de MDW-werkgroep waar deze het heeft over veranderingen die netto een gunstig milieurendement opleveren) binnen het kader van de vergunning zonder melding of vergunningwijziging mogelijk is, indien de voorschriften van de vergunning dit mogelijk maken. Zo zou in de voorschriften bepaald kunnen worden dat veranderingen in installaties een voor (bepaalde onderdelen van) het milieu aangegeven ongunstiger resultaatbijvoorbeeld een bepaalde toename in het energieverbruik- mogen opleveren, mits het milieuresultaat op andere gebieden (bijvoorbeeld lucht, geluid) op een aangegeven wijze verbetert. Adviseurs en andere betrokkenen hebben in het kader van hun betrokkenheid in het proces van vergunningverlening bij die vergunningverlening hun oordeel over de mogelijkheid van uitwisseling van de milieugevolgen kenbaar kunnen maken. Overigens moet worden gesteld dat dit een situatie is die, gelet op de complexiteit van uitwisseling van milieugevolgen, zich waarschijnlijk niet vaak zal voordoen.

Het bevoegd gezag zal in voorkomende gevallen wel de behoefte voelen om op de hoogte te blijven van veranderingen als bedoeld in artikel 8.1, derde lid. In het nieuwe onderdeel g van artikel 8.13, eerste lid, is daarom bepaald dat in de vergunning voorgeschreven kan worden dat van daarbij aangegeven veranderingen mededeling wordt gedaan aan het bevoegd gezag of een door hem aangewezen instantie.

De vraag kan zich voordoen of in artikel I van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) een met artikel 8.1, derde lid, vergelijkbare bepaling moet worden opgenomen. Dit is niet het geval. Op grond van artikel 8.1, eerste lid, Wm is het verboden om zonder vergunning een inrichting op te richten, te veranderen of de werking daarvan te veranderen of in werking te hebben. De hiervoor aangehaalde jurisprudentie die aanleiding heeft gegeven tot het toevoegen van artikel 8.1, derde lid, ziet steeds op veranderingen in de inrichting, waarbij de vraag zich voordeed op deze als zodanig vergunningplichtig zijn. Op grond van artikel I van de Wvo is het, kort gezegd, verboden om stoffen in het oppervlaktewater te brengen zonder vergunning. Anders dan in de Wet milieubeheer zijn veranderingen in de inrichting als zodanig niet vergunningplichtig. Indien op grond van artikel I van de Wvo een vergunning is verleend voor lozing van stoffen op het oppervlaktewater, dan is een lozing die in overeenstemming is met de vergunning, rechtmatig. In de praktijk zal het veelal zo zijn dat een voortdurende lozing op het ene tijdstip de waterkwaliteit meer belast dan op het andere tijdstip. Dat is toegestaan, zolang de lozing blijft binnen de vergunningvoorschriften en beperkingen.

#### *Artikel I, onder B*

##### Artikel 8.13, eerste lid, onder g

In het nieuwe onderdeel g van artikel 8.13, eerste lid, is bepaald dat in de vergunning voorgeschreven kan worden dat van daarbij aangegeven veranderingen die in overeenstemming zijn met de voor de inrichting verleende vergunning en de daaraan verbonden beperkingen en voorschriften (veranderingen als bedoeld in artikel 8.1, derde lid), op een bij het voorschrift te bepalen termijn voor of na de verandering, mededeling wordt gedaan aan het bevoegd gezag of een door hem aangewezen instantie. Het bevoegd gezag kan immers in voorkomende

gevallen de behoefte hebben om op de hoogte te blijven van bepaalde veranderingen. Dit kan bijvoorbeeld noodzakelijk worden geacht met het oog op het toezicht op de inrichting.

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

Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat veelvuldig van de mogelijkheid van artikel 8.13, onder g, wordt gebruik gemaakt, maar slechts in die gevallen waarin het bevoegd gezag het van belang acht om van (bepaalde) veranderingen op de hoogte te worden gebracht. Daarbij geldt het vereiste van de eerste volzin van artikel 8.13, eerste lid, dat het voorschrift in het belang moet zijn van de bescherming van het milieu. Dus de mededelingsverplichting kan slechts worden opgenomen indien deze relevant is uit een oogpunt van de bescherming van het milieu. Het bevoegd gezag heeft de vrijheid om te bepalen binnen welke termijn – voor of na de verwezenlijking van de verandering, maandelijks of bijvoorbeeld jaarlijks – de mededeling moet worden gedaan en voor welke van de veranderingen de verplichting tot mededeling geldt (alle of slechts bepaalde veranderingen). Het bevoegd gezag kan hiermee maatwerk leveren en mede het aspect van het voorkomen van onnodige administratieve lasten meewegen. Zo verdient het aanbeveling dat het bevoegd gezag voor inrichtingen waarvoor krachtens artikel 12.1, tweede lid, van de Wm de verplichting tot het opstellen van een milieuverslag geldt, geen afzonderlijke mededelingsverplichting opneemt, maar de mededeling van veranderingen laat plaatsvinden in het jaarlijks op grond van artikel 12.4 op te stellen milieuverslag. Het zal uiteraard afhangen van de inrichtingsspecifieke omstandigheden en de aard van de door te voeren veranderingen of hieraan toepassing kan worden gegeven. In een aantal gevallen zal het bevoegd gezag het niet wenselijk achten om pas jaarlijks achteraf in het milieuverslag van een verandering kennis te kunnen nemen.

Het betreft hier een administratieve verplichting, die opgenomen is uit een belang van de bescherming van het milieu. Het bevoegd gezag zal een dergelijk voorschrift alleen opnemen als de mededeling voor de monitoring/controle van de vergunning meerwaarde heeft. Overtreding van een dergelijk voorschrift zal ook handhaving vereisen. Dat verder overeenkomstig de vergunning wordt gehandeld, is daarbij niet relevant.

#### *Artikel I, onder C*

##### Artikel 8.19

De wijzigingen in artikel 8.19 hebben, gelet op de verwijzing in artikel 7, vierde lid, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo), ook betekenis voor vergunningen krachtens die wet. Wvo-vergunningen zien op het in het oppervlaktewater brengen van stoffen. Veranderingen in een inrichting van waaruit een lozing plaatsvindt worden als zodanig niet gereguleerd in de vergunning. Desalniettemin kan de regeling van artikel 8.19, tweede en volgende leden, van toepassing zijn bij Wvo-vergunningen. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de situatie dat de samenstelling van de toegestane lozing tamelijk nauwkeurig is beschreven. Indien de samenstelling van de lozing verandert, bijvoorbeeld als gevolg van veranderingen in een bedrijf, dan is die «nieuwe» lozing niet in overeenstemming met de vergunning. Het is echter niet uitgesloten dat die lozing gunstiger is voor de kwaliteit van het oppervlaktewater dan

de lozing die op grond van de vergunning is toegestaan. In dergelijke gevallen kan worden volstaan met een melding van de voorgenomen verandering in de lozing aan het bevoegd gezag, in casu de waterkwaliteitsbeheerder.

Als er sprake is van een verandering van een bedrijfsactiviteit die relevant is op zowel het terrein van de milieuvergunning op basis van de Wm als de lozingsvergunning op basis van de Wvo (bijvoorbeeld een verandering in een industriële installatie die ook gevolgen heeft voor de kwaliteit van de lozing vanuit die installatie), zullen in het kader van beide wetten meldingen dienen plaats te vinden (mits uiteraard op het terrein van beide wetten voldaan wordt aan de criteria voor het doen van een melding). Hoewel hiervoor geen wettelijke regeling is opgenomen, verdient het aanbeveling dat de bevoegde gezagsinstanties elkaar betrekken bij en zeker informeren over de reactie op de melding. Een expliciete regeling van deze afstemming is niet noodzakelijk geacht omdat de reactie van het bevoegd gezag op de melding niet leidt tot wijziging van de vergunning. In dit verband wordt wel gewezen op de artikelen 8.33 en 8.34 van de Wm waarin ten aanzien van de procedures op grond van de artikelen 8.22, 8.23 en 8.25 tot wijziging of intrekking van de vergunning, de bepalingen van de Wm waarin de afstemming tussen de Wm- en Wvo-vergunning wordt geregeld, van overeenkomstige toepassing worden verklaard. Bij weigering van een positieve verklaring inzake de melding van de vergunninghouder in verband met het oordeel dat een wijziging of intrekking van de vergunning noodzakelijk is, is het in verband met de vervolgpprocedure wel aan te bevelen dat in een vroegtijdig stadium afstemming plaatsvindt.

#### Artikel 8.19, tweede lid

De «buitengrens» voor veranderingen die met een melding kunnen worden afgedaan, wordt gevormd door de nadelige gevolgen voor het milieu die de inrichting ingevolge de vergunning en de daaraan verbonden beperkingen en voorschriften mag veroorzaken. Daarbuiten kan niet getreden worden, want in dat geval is gelet op de systematiek van het vergunningendeel van hoofdstuk 8 en de daarin neergelegde rechtsbescherming voor derden, een beoordeling in het kader van een vergunningprocedure (aanvraag/wijziging) noodzakelijk. Meldingsplichtig zijn in de toekomst die veranderingen die afwijken van de vergunning en de daaraan verbonden beperkingen en voorschriften (dus niet voldoen aan het vereiste van artikel 8.1, derde lid, van het geheel in overeenstemming zijn met de vergunning), maar die niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan die de inrichting ingevolge de vergunning mag veroorzaken. Het zal daarbij gaan om een afwijking op onderdelen van de vergunning en de daaraan verbonden beperkingen en voorschriften; hoe groot of hoe klein die afwijking is, maakt daarbij in beginsel niet uit, met dien verstande dat de verandering niet mag leiden tot een andere inrichting dan waarvoor vergunning is verleend (artikel 8.19, tweede lid, onder a). Bovendien is de meldingsmogelijkheid niet van toepassing op veranderingen ter voorbereiding waarvan, indien zij vergunningplichtig zouden zijn geweest, een milieueffect-rapport had moeten worden opgesteld (artikel 8.19, derde lid).

Als voorbeeld van een meldingsplichtige verandering kan genoemd worden een wijziging van een in de vergunning voorgeschreven installatie waarbij de toegestane milieubelasting (de emissies naar de lucht en de bodem, de geluidsbelasting, de veiligheidsrisico's, etcetera) niet wordt overschreden. Er kan zelfs sprake zijn van een feitelijke toename van de milieubelasting, maar wanneer deze blijft binnen de grenzen die de

vergunning aan de nadelige gevolgen stelt, mag er vanuit worden gegaan dat met de toename van de omvang van die milieubelasting bij de vergunningverlening rekening is gehouden.

Een ander voorbeeld in dit kader vormt de in de vergunning niet voorziene bijplaatsing van een installatie waardoor de feitelijke geluidsbelasting toeneemt, maar waarbij gebleven wordt binnen de toegestane geluidsbelasting en ook binnen de overige toegestane milieubelasting van de inrichting.

Welke en hoe groot de nadelige gevolgen voor het milieu mogen zijn, moet blijken uit de formulering van de vergunning en de daaraan verbonden beperkingen en voorschriften. Het zal hier met name de voorschriften betreffen die handelen over de toegestane emissies, de veiligheidsrisico's, de capaciteit van de inrichting, de doelmatige verwijdering en preventie van afvalstoffen en het energieverbruik. Een moderne vergunningverlening vereist dat de toegestane milieugevolgen zo duidelijk mogelijk worden aangegeven en bij voorkeur ook in de vorm van resultaatsverplichtingen worden opgenomen. In sommige gevallen kan er sprake zijn van zorg- of onderzoeksverplichtingen, bijvoorbeeld ten aanzien van het verbruik van energie in de inrichting. Voor het bevoegd gezag is het dan belangrijk te beoordelen of de voorgenoemde verandering spoort met het met die zorg- of onderzoeksverplichting beoogde resultaat. Indien de vergunning hierover onvoldoende duidelijkheid biedt (omdat erin geen sprake is van een resultaat dat blijkt uit een voorschrift), dan is beoordeling van de verandering die leidt tot meer nadelige milieugevolgen in het kader van een wijzigingsaanvraag aangewezen. Als over een nadelig gevolg in de vergunning niets expliciet is bepaald, geldt de inrichting waarvoor vergunning is gevraagd en verleend als uitgangspunt voor de bepaling van de toegestane milieugevolgen. Als ten aanzien van het betreffende milieugevolg uit de vergunning geen concrete verplichting of beperking valt af te leiden, kan niet voldaan worden aan het vereiste van dit artikellid, daar niet gesteld kan worden dat de verandering niet leidt tot andere of grotere nadelige milieugevolgen dan die de inrichting ingevolge de vergunning mag veroorzaken. Er is in dat geval voor het uitvoeren van de verandering een wijziging van de vergunning noodzakelijk (tenzij uiteraard het milieu-aspect in rechtstreeks geldende algemene regels als bedoeld in artikel 8.44 van de Wm is geregeld).

Het veranderen van de inrichting zonder dat er sprake is van een rechtsgeldige verklaring van het bevoegd gezag is strijdig met artikel 8.1 van de Wm, waarin onder meer verboden wordt om een inrichting in werking te hebben, te veranderen of de werking ervan te veranderen zonder daartoe verleende vergunning, en kan leiden tot strafrechtelijke of bestuursrechtelijke handhaving wegens strijd met dat artikel. Artikel 8.19, tweede lid, is niet zelfstandig strafbaar gesteld; dit is ook niet nodig door de gekozen constructie waarbij gesteld wordt dat een vergunning tevens geldt voor veranderingen die aan de voorwaarden van dat artikellid voldoen. Op het moment dat in het kader van toezicht of opsporing de verandering wordt geconstateerd en tevens kan worden vastgesteld dat geen melding gevolgd door een verklaring van het bevoegd gezag is gedaan, is dit voldoende voor de vaststelling dat de inrichting zonder toereikende vergunning in werking is. Als er een verklaring is gegeven maar later blijkt dat de verandering waarbij afgeweken wordt van de vergunningvoorschriften door de vergunninghouder niet overeenkomstig de melding is uitgevoerd, is eveneens sprake van strijd met artikel 8.1 van de Wm. Dit zal bijvoorbeeld het geval zijn als blijkt dat de verandering leidt tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan die in de melding zijn aangegeven, of zelfs leidt tot andere of grotere nadelige gevolgen dan ingevolge de vergunning zijn toegestaan.

#### Artikel 8.19, tweede lid, onder a

Zoals reeds hierboven is aangegeven, maakt het in beginsel niet uit hoe groot of hoe klein de afwijking is, mits gebleven wordt binnen de door de vergunning toegestane milieugevolgen. Daarbij geldt wel als beperking dat de verandering niet mag leiden tot een andere inrichting dan waarvoor vergunning is verleend. Of dit aan de orde is, zal van geval tot geval moeten worden bepaald. Een eerste handvat hiervoor kan worden gevonden in de categorie-indeling van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (lvb). Als de verandering leidt tot een inrichting in een andere categorie dan waarvoor de vergunning is aangevraagd en verleend, dan wordt niet voldaan aan het criterium onder a. Ditzelfde geldt als bijvoorbeeld door het bijplaatsen van een niet in de vergunning voorziene installatie een tot nu toe niet vergunde maar op zichzelf ingevolge het lvb vergunningplichtige activiteit gaat plaatsvinden.

Ook wanneer binnen een categorie van het lvb wordt gebleven, kan sprake zijn van een andere inrichting. Dit hangt samen met het feit dat een aantal categorieën van het lvb verschillende soorten inrichtingen omvat. Zie bijvoorbeeld categorie 28 waaronder zowel stort- als verbrandingsinrichtingen voor afvalstoffen vallen. In dergelijke gevallen is het oordeel van het bevoegd gezag of de inrichting niet zodanig verandert dat kan worden gesproken van een andere inrichting, leidend. Daarbij kan de jurisprudentie omtrent het verlenen van vergunningen (er mag geen vergunning worden verleend voor een andere inrichting dan waarvoor deze is aangevraagd; zie onder meer Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 6 april 1998, no. E03.96.1439, Roosendaal en Nispen), een handvat zijn.

Indien de verandering leidt tot een andere inrichting dan waarvoor vergunning is verleend, zal – mede gelet op artikel 8.11, eerste lid, dat bepaalt dat in een vergunning duidelijk moet worden aangegeven waarop zij betrekking heeft – altijd een wijziging van de vergunning moeten worden aangevraagd.

#### Artikel 8.19, tweede lid, onder b

Ten aanzien van de melding wordt verwezen naar paragraaf 4.4 van de toelichting onder «Melding vooraf» en «Vooroverleg met bevoegd gezag».

#### Artikel 8.19, tweede lid, onder c

Wil de melder/vergunninghouder een gemelde verandering mogen realiseren, dan zal het bevoegd gezag ingevolge dit artikelonderdeel een schriftelijke verklaring moeten hebben afgegeven waaruit twee toetsingen blijken.

In de eerste plaats moet het bevoegd gezag het ermee eens zijn dat de gemelde verandering voldoet aan het bepaalde in de aanhef en in onderdeel a van dit artikellid. Veranderingen die hieraan immers niet voldoen, komen niet voor melding in aanmerking.

Op de tweede plaats zal het bevoegd gezag moeten hebben aangegeven dat het geen aanleiding ziet voor toepassing van de artikelen 8.22, 8.23 of 8.25.

Op een overeenkomstig de krachtens het zevende lid, onder a, gestelde regels ingediende melding zijn drie soorten besluiten van het bevoegd gezag mogelijk:

1. het afgeven van de – hierboven geschetste – verklaring als bedoeld in artikel 8.19, tweede lid, onder c (dus acceptatie van de melding);
2. het niet afgeven van een verklaring als bedoeld in artikel 8.19, tweede



lid, onder c, omdat de verandering niet voldoet aan de aanhef en onderdeel a van dat artikellid en derhalve niet met een melding kan worden afgedaan;

3. het niet afgeven van een verklaring als bedoeld in artikel 8.19, tweede lid, onder c, omdat het bevoegd gezag aanleiding ziet om toepassing te geven aan artikel 8.22, 8.23 of 8.25.

Tegen deze besluiten kan bezwaar en beroep worden aangetekend. Kortheidshalve wordt hier verder verwezen naar paragraaf 4.4. onder «Schriftelijke reactie bevoegd gezag» en paragraaf 4.3 onder «Aanleiding tot wijziging van de vergunning».

#### Artikel 8.19, derde lid

De voorgestelde wet geeft de vergunninghouder de mogelijkheid om veranderingen door te voeren zonder dat een vergunningwijziging is vereist, mits gebleven wordt binnen de door de vergunning toegestane milieugevolgen. Theoretisch zou dit veranderingen kunnen betreffen waarvoor krachtens de Wm de verplichting tot het opstellen van een milieu-effectrapport geldt. Dit kan overigens niet het geval zijn bij de veranderingen bedoeld in artikel 8.1, derde lid, omdat daar de activiteiten vergund moeten zijn (het milieu-effectrapport had dan al bij de vergunningverlening aanwezig moeten zijn). Omdat bij voorbaat niet valt uit te sluiten dat het in gevallen als bedoeld in artikel 8.19, tweede lid, kan gaan om activiteiten waarvoor bij vergunningverlening de plicht tot het opstellen van een milieu-effectrapport zou gelden, is expliciet bepaald dat dit artikellid op een dergelijk geval niet van toepassing is. Overigens is een dergelijk geval alleen voorstelbaar waar het betreft activiteiten waarbij de verplichting tot het opstellen van een milieu-effectrapport niet gekoppeld is aan een capaciteitsbegrenzing (zoals bij het bewerken, verwerken of vernietigen van gevaarlijke afvalstoffen zoals omschreven in categorie 18.4 in de bijlage bij het Besluit milieu-effectrapportage 1994, onderdeel C, hoewel bij het starten van een dergelijke activiteit ook al snel gesteld kan worden dat de nadelige gevolgen voor het milieu voor zover het betreft de doelmatige verwijdering van afvalstoffen zullen toenemen, zodat niet aan het vereiste van artikel 8.19, tweede lid, kan worden voldaan). Waar ingevolge het Besluit milieu-effectrapportage 1994 voor een verandering van activiteit een milieu-effectrapport moet worden gemaakt, dient dit milieu-effectrapport gekoppeld te worden aan de aanvraag om een wijzigingsvergunning (en kan het niet worden afgedaan met verwijzing naar de reeds vigerende vergunning en/of een melding aan het bevoegd gezag).

#### Artikel 8.19, vierde lid

Een van de voorwaarden waaraan voldaan moet worden, wil de vergunning ook voor een gemelde verandering als bedoeld in artikel 8.19, tweede lid, gelden, is dat het bevoegd gezag aan de vergunninghouder schriftelijk moet hebben verklaard dat de voorgenomen verandering voldoet aan het bepaalde in de aanhef en onder a, en het geen aanleiding ziet voor wijziging van de vergunning (artikel 8.19, tweede lid, onder c). Voor het afgeven van een dergelijke verklaring dan wel de weigering daarvan heeft het bevoegd gezag een termijn van uiterlijk zes weken. Een snellere beslissing op de melding verdient gelet op de formulering «zo spoedig mogelijk» de voorkeur. Indien de melder onvoldoende gegevens heeft verstrekt, zal het bevoegd gezag ingevolge artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht de melder de gelegenheid moeten geven deze gegevens aan te vullen. De termijn van zes weken wordt ingevolge artikel 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht opgeschort met ingang van de dag waarop het bevoegd gezag de melder uitnodigt de meldings-

gegevens aan te vullen, tot de dag waarop deze gegevens zijn aangevuld of de termijn voor aanvulling is verstreken. Indien de gegevens onvoldoende blijven, kan het bevoegd gezag besluiten de melding niet te behandelen.

Indien het bevoegd gezag besluit tot het niet afgeven van een verklaring dan wel niet uiterlijk na zes weken het besluit inzake de verklaring bekend maakt (fictieve weigering), kan de vergunninghouder daartegen bezwaar en beroep aantekenen.

#### Artikel 8.19, vijfde en zesde lid

Indien het bevoegd gezag besluit tot afgifte van een verklaring, geeft het daarvan zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk twee weken na de bekendmaking openbaar kennis opdat belanghebbenden desgewenst bezwaar en beroep daartegen kunnen aantekenen. Mede gelet hierop wordt in het zesde lid bepaald dat het bevoegd gezag een ieder inzage in de melding dient te geven en daarvan desgevraagd tegen betaling van kosten een afschrift verstrekt. Op grond van artikel 8.19, zevende lid, onder b, zullen in het nog te wijzigen Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer ten aanzien van de openbare kennisgeving nog regels worden gesteld.

#### Artikel 8.19, zevende lid

Het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (met name de artikelen 5.19, 6.1, 6.2 en 6.3) zal aangepast worden aan de nieuwe systematiek van het tweede lid van artikel 8.19. Ten aanzien van de inhoud van de melding zal in elk geval worden bepaald dat de vergunninghouder moet aangeven van welke onderdelen van de vergunning en de aan de vergunning verbonden beperkingen of voorschriften wordt afgeweken en wat de milieugevolgen van de voorgenomen verandering zullen zijn.

#### *Artikel I, onder D*

Dit artikel strekt ertoe om de wijziging van artikel 8.13 ook te laten doorwerken in artikel 10.36 van de Wm dat onder meer handelt over inzamelvergunningen voor gevaarlijke afvalstoffen.

#### *Artikel II*

De op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet reeds bij het bevoegd gezag gedane meldingen, kunnen ingevolge dit overgangsartikel op de oude voet worden afgewikkeld. De in artikel 8.19, tweede tot en met zesde lid, geregelde procedure is daarop dus niet van toepassing.

#### *Artikel III*

Mede gelet op de in het wetsvoorstel opgenomen waarborgen (zie met name artikel 8.19, tweede lid, onder c) kan het wetsvoorstel snel in werking treden.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
J. P. Pronk