

ANNOTATIE

Annotatie

Hans Paul Nijhoff

Annotatie bij Raad van State, 16-09-2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ7772 (OGR-09-107)

1. Bij het in werking treden van de gewijzigde Wet milieubeheer (*Stb.* 2005, 432) is artikel 8.12, lid 4 geïntroduceerd. Op grond van deze bepaling is het bevoegd gezag verplicht om, voor zover aan de vergunning doelvoorschriften (lees: emissiegrenswaarden) zijn verbonden, in ieder geval ook één of meer controlevoorschriften aan de vergunning te verbinden. Deze controlevoorschriften verplichten het bedrijf om te bepalen (bijvoorbeeld door metingen of registratie) of aan de grenswaarden wordt voldaan. Uit de wetsgeschiedenis bij de gewijzigde Wet milieubeheer

MvT, Kamerstukken II, 2003/04, 29 711, nr. 3, p. 20 en 35.

2. Zoals vermeld in rechtsoverweging 2.3.13 van de onderhavige uitspraak is artikel 8.12, lid 4 van de Wet milieubeheer op 14 juli 2009 gewijzigd. De wijziging is bij reparatiewetje ingevoerd.

Kamerstukken II 2008/09, 31 750, nr. 12: 'De wijziging van diverse wetten op de beleidsterreinen van het ministerie van VROM in verband met het herstellen van wetstechnische gebreken en leemten, alsmede aanbrenging van andere wijzigingen van ondergeschikte aard.'

- de verplichting om in de vergunning controlevoorschriften aan emissiegrenswaarden te verbinden alleen nog geldt voor inrichtingen waartoe een gpbv-installatie (IPPC-installatie) behoort, voor zover het die gpbv-installatie betreft en,
- voor inrichtingen waartoe geen gpbv-installatie behoort en voor inrichtingen waartoe een

gpbv-installatie behoort voor zover het andere activiteiten dan die gpbv-installatie betreft, de verplichting is omgezet in een bevoegdheid.

In de toelichting bij de wetswijziging van 14 juli 2009 wordt gesteld dat de bepaling wordt gewijzigd om een onduidelijkheid weg te nemen. Er is volgens de toelichting geconstateerd dat de in deze bepaling opgenomen verplichting te ruim is geformuleerd nu deze ook geldt voor niet-IPPC-inrichtingen. Daardoor gaat lid 4 van artikel 8.12 verder dan de IPPC-richtlijn eist. Een strikte toepassing van artikel 8.12 lid 4 zou een aanzienlijke administratieve last voor het bedrijfsleven betekenen.

3. Zoals hiervoor vermeld, is de verplichting om controlevoorschriften aan emissiegrenswaarden te verbinden destijds niet alleen opgelegd ter uitvoering van de IPPC-richtlijn, maar tevens om te benadrukken dat het de primaire verantwoordelijkheid van bedrijven is om inzicht te verkrijgen in hun eigen milieubelasting. Kennelijk is dit laatste niet meer doorslaggevend voor de wetgever nu daarover niets meer is terug te vinden in de toelichting bij de wetswijziging van 14 juli 2009. Dat is opmerkelijk omdat ook niet-IPPC-inrichtingen een aanzienlijke potentiële milieubelasting kunnen hebben. Weliswaar is er ten aanzien van deze inrichtingen nog steeds sprake van een *bevoegdheid*, maar gezien het grote aantal uitspraken van de Afdeling over het ontbreken van controlevoorschriften, is het zeer de vraag of de bestuursorganen daar geregeld gebruik van zullen maken. Gelet op rechtsoverweging 2.3.14 van de onderhavige uitspraak zal de rechter in ieder geval toetsen of het bevoegd gezag in redelijkheid wel/geen gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid. Een redelijke veronderstelling daarbij is dat de mate van indringendheid van deze toets afhankelijk is van factoren als bijvoorbeeld de potentiële milieubelasting van de inrichting, de soort emissies die optreden en het al dan niet optreden van fluctuaties in de emissies.

4. Zoals hiervoor vermeld, blijft in het nieuwe artikel 8.12 lid 4 Wet milieubeheer de *verplichting* tot het opnemen van controlevoorschriften bestaan voor een gpbv-installatie, voor zover het die *gpbv-installatie* betreft. Het is deze laatste toevoeging die kan leiden tot complicaties. In artikel 1.1 van de Wet milieubeheer wordt een 'gpbv-installatie' omschreven als: 'installatie als bedoeld in bijlage I van de EG-richtlijn (IPPC-richtlijn)'. De opsomming in bijlage I van de richtlijn noemt een aantal categorieën van industriële activiteiten, meestal omschreven als 'installaties voor...', gevolgd door de desbetreffende activiteit. Het begrip 'installatie' wordt in artikel 2 lid 3 van de IPPC-richtlijn gedefinieerd als:

'een vaste technische eenheid waarin één of meer van de in bijlage I (van de richtlijn) vermelde activiteiten en processen plaatsvinden, die technisch in verband staan met de op die plaats ten uitvoer gebrachte activiteiten en die gevolgen kunnen hebben voor de emissies en de verontreiniging'.

In de Wet milieubeheer wordt voor industriële activiteiten het begrip ‘inrichting’ gebruikt. In artikel 1.1 lid 4 van de Wet milieubeheer wordt het begrip inrichting omschreven als ‘tot dezelfde onderneming of instelling behorende installaties die onderling technische, organisatorische en functionele bindingen hebben...’. De IPPC-richtlijn en de Wet milieubeheer hanteren dus voor vergelijkbare eenheden afzonderlijke begrippen. Een voor rechts- en vergunningenpraktijk eenduidige en tevens juridisch verdedigbare benadering is om het begrip ‘installatie’ als bedoeld in de IPPC-richtlijn te beschouwen als synoniem van het begrip ‘inrichting’. Wat mede daarvoor pleit is dat de systematiek van bijlage I van de IPPC-richtlijn (‘installaties voor...’) overeenstemt met de systematiek van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (‘inrichtingen voor...’). De redactie van het nieuwe artikel 8.12 lid 4 en 6 Wm doorkruist deze benadering door duidelijk onderscheid te maken tussen de begrippen ‘gpbv-installatie’ en ‘inrichting’. De verplichting om controlevoorschriften op te nemen, heeft uitsluitend betrekking op een gpbv-installatie en niet op andere activiteiten binnen dezelfde inrichting. Dit is een complicatie die in de praktijk voor lastige dilemma’s kan zorgen. Een eerste vraag is hoe het onderscheid tussen een gpbv-installatie en de overige gedeelten van de inrichting dient te worden bepaald. Bij inrichtingen met volledig zelfstandig opererende procesonderdelen kan in een concreet geval nog wel invulling worden gegeven aan de omschrijving van het begrip ‘installatie’ als bedoeld in artikel 2 lid 3 van de IPPC-richtlijn. Veel moeilijker wordt het bij inrichtingen die grotendeels bestaan uit geïntegreerde installaties (bijvoorbeeld petrochemische industrie). In dergelijke gevallen moet eerst grondig worden onderzocht waar die technische verbanden bestaan tussen de activiteiten en processen als bedoeld in de omschrijving van artikel 2 van de richtlijn. Het bevoegd gezag kan dergelijke puzzels beter vermijden door gebruik te maken van zijn bevoegdheid om controleverplichtingen voor te schrijven voor niet-gpbv-installaties. Een andere vraag is hoe wordt omgegaan met de situatie dat dezelfde soort emissies binnen een inrichting voortkomen uit zowel een gpbv-installaties als uit niet-gpbv-installaties. Pas als de emissies uit beide installaties bekend zijn, is er een compleet beeld van de milieubelasting die het bedrijf veroorzaakt. Voorstelbaar is dat de handhavingspraktijk regelmatig tegen dergelijke situaties oploopt. En daarmee rijst weer de vraag hoe dit zich verhoudt met de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven om hun milieubelasting inzichtelijk te maken (zie hiervoor onder 1), een aspect dat bij de wijziging van de Wet milieubeheer in 2005 (*Stb.* 2005, 432) nog zo werd benadrukt.

5. De uitbreiding van meet- en registratieverplichtingen die met de wijziging van de Wet milieubeheer in 2005 werd beoogd, had volgens de wetsgeschiedenis

Kamerstukken II, 2003/04, 29 711, nr. 3, p. 20.

8.12