

Actualiteiten Activiteitenbesluit 2015

M en R 2016/87



Actualiteiten 2015

Op 17 maart 2016 organiseerde de Vereniging voor Milieurecht (VMR) haar Actualiteitendag 2016. Deskundigen werd gevraagd in 20 minuten de belangrijkste actualiteiten in 2015 op hun aandachtsgebied te presenteren. Milieu en Recht is verheugd, dat een aantal van hen bereid bleek hun presentatie uit te schrijven voor publicatie.

1. Inleiding

Het Activiteitenbesluit milieubeheer (verder ook: Activiteitenbesluit of Abm) bevat algemene regels die bescherming beogen tegen milieueffecten van bedrijfsactiviteiten in 400.000 inrichtingen (bedrijven). Als gevolg daarvan hebben circa 375.000 inrichtingen van het type A en B geen omgevingsvergunning nodig voor het oprichten, het veranderen of veranderen van de werking of het in werking hebben van een inrichting (art. 2.1 lid 1 onder e Wabo). Voor circa 25.000 inrichtingen van het type C² gelden algemene regels naast de omgevingsvergunning. Daarnaast bevat het Activiteitenbesluit algemene regels voor lozingen op een oppervlaktewaterlichaam ingevolge de Waterwet (Wtw) of voor lozingen op of in de bodem ingevolge de Wet bodembescherming (Wbb). In het eerste geval is geen watervergunning vereist (art. 6.2 Wtw). Sinds 1 januari 2013 bevat het Activiteitenbesluit ook algemene regels voor activiteiten buiten inrichtingen. Het Activiteitenbesluit is uitgewerkt in de Activiteitenregeling milieubeheer (verder ook: Activiteitenregeling of Arm).

Deze bijdrage is geen volledige kroniek, doch een feitelijke weergave van enige wijzigingen die in 2015 of per 1 januari

2016 in werking zijn getreden (par. 2) en opvallende jurisprudentie in 2015 (par. 3). Daarbij is zoveel over de casus en de rechtsoverwegingen opgenomen als noodzakelijk is voor een goed begrip van de vaak zeer technische vraagstukken. Daarna wordt aandacht besteed aan het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) op basis van de Omgevingswet, dat het Activiteitenbesluit beoogt te vervangen (par. 4). Afgesloten wordt met een korte samenvatting (par. 5). De beschikbare ruimte laat geen ruimte voor uitgebreid commentaar; slechts hier en daar zal een kritische opmerking worden gemaakt.

2. Ontwikkelingen Activiteitenbesluit

2.1 Algemeen

Het Activiteitenbesluit is op 1 januari 2008 in werking getreden voor circa 278.000 inrichtingen (*Stb.* 2007, 415). In de loop der jaren zijn daaraan steeds meer activiteiten en dus inrichtingen toegevoegd. De laatste majeure wijziging per 1 januari 2016 staat bekend als de vierde tranche van de tweede fase.³ Het is niet de bedoeling om het Activiteitenbesluit na de vierde tranche opnieuw grootschalig te wijzigen of aan te vullen. In 2018 wordt de invoering van de Omgevingswet verwacht. Het Activiteitenbesluit zal dan opgaan in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Het ligt voor de hand dat toekomstige wijzigingen van het Activiteitenbesluit zullen worden gerealiseerd in het Besluit activiteiten leefomgeving.⁴

2.2 Toelaatbare geluidsbelasting van woonschepen bij gezoneerde industrieterreinen en inrichtingen

Per 1 juli 2015⁵ zijn de in art. 2.17 Abm opgenomen geluidsnormen die gelden voor woonschepen in de nabijheid van inrichtingen ten dele aangepast. Dat is gedaan om uitvoeringsproblemen het hoofd te kunnen bieden, die zijn ontstaan omdat ligplaatsen in het water die zijn bestemd om door een woonschip te worden ingenomen per 1 juli 2012 zijn aangewezen als geluidsgevoelige terreinen.⁶ Besloten is om de geluidsregels met betrekking tot woonschepen die op 1 juli 2012 reeds waren opgenomen in het bestemmingsplan, alsmede woonschepen die op die datum waren aangewezen in een gemeentelijke verordening en nadien alsnog zijn opgenomen in het bestemmingsplan, aan te passen. Voor alle overige woonschepen verandert er niets. Bij vanaf

1 Jan van den Broek is Senior Legal Counsel bij VNO-NCW en MKB-Nederland in Den Haag, voorzitter van de redactie van dit tijdschrift en auteur van de Wegwijzer Activiteitenbesluit milieubeheer 2016, Deventer: Wolters Kluwer 2016, Juridisch kwartetten met AMVB's Omgevingswet (Tvo 2015) en Deel I van het Handboek Milieurecht, Amsterdam: Berghauser Pont 2016 (hfd. 7 betreft het Activiteitenbesluit).

2 In art. 1.2 Abm wordt een definitie gegeven van inrichtingen type A, B en C.

3 1^e fase: *Stb.* 2007, 415 (278.000 inrichtingen). 2^e fase, 1^e tranche: *Stb.* 2009, 479 (3.500 inrichtingen). 2^e fase, 2^e tranche: *Stb.* 2010, 749 en 781 (3.600 inrichtingen). 2^e fase, 3^e tranche: *Stb.* 2012, 441, 552 en 558 (66.200 inrichtingen). 2^e fase, 4^e tranche: *Stb.* 2015, 337 (1.500 inrichtingen).

4 Begin juli 2016 verschijnt een eerste versie daarvan in het kader van de door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu georganiseerde consultatie. Par. 4 van deze bijdrage is gebaseerd op de preconsultatieversie van 2015.

5 Besluit van 20 mei 2015 tot wijziging van het Besluit geluidhinder en het Activiteitenbesluit milieubeheer (toelaatbare geluidsbelasting van woonschepen bij gezoneerde industrieterreinen en inrichtingen) (*Stb.* 2015, 196).

6 Invoeringsbesluit geluidproductieplafonds (*Stb.* 2012, 164 en 196).

1 juli 2012 bestemde of aangewezen woonschepen hebben bedrijven en overheden zich namelijk kunnen voorbereiden op de strengere geluidsnormering per 1 juli 2015.

2.3 Vierde tranche

2.3.1 Algemeen

Per 1 januari 2016 is met de vierde tranche een aantal nieuwe activiteiten onder de werking van het Activiteitenbesluit gebracht. Verder zijn een deel van de Nederlandse emissierichtlijn Lucht (NeR), de Regeling op- en overslag en distributie van benzine, het Besluit LPG-tankstations milieubeheer en het Besluit hefschroefvliegtuigen ziekenhuizen milieubeheer in het Activiteitenbesluit opgenomen.⁷ Tegelijkertijd met het Activiteitenbesluit is ook de Activiteitenregeling gewijzigd (*Stcr.* 2015, 29035). Als gevolg van het Energieakkoord voor duurzame groei⁸ kunnen bedrijven sinds 1 december 2015 erkende maatregelen nemen om aan hun energiebesparingsverplichtingen (art. 2.15 Abm) te voldoen. Een overzicht van erkende maatregelen energiebesparing per bedrijfstak is opgenomen in Bijlage 10 Arm. Hierna volgt op elk punt een korte toelichting.

2.3.2 Nieuwe activiteiten; vervallen omgevings- en watervergunning

Ongeveer 1.500 nieuwe activiteiten zijn onder de werking van het Activiteitenbesluit gebracht, waardoor geen omgevingsvergunning voor milieu (art. 2.1 lid 1 onder e Wabo) meer is vereist.⁹ Verder zijn in het Activiteitenbesluit voorschriften gesteld met betrekking tot lozingen waarmee de vergunningplicht vanuit de Waterwet voor bepaalde handelingen en specifieke lozingen vanuit inrichtingen vervalt.¹⁰ Tevens heeft een doorlichting van de lijst met vergunningplichtige inrichtingen (Bijlage I Bor) plaatsgevonden. Deze doorlichting betrof de meer dan 150 redenen voor een vergunningplicht. Naar aanleiding daarvan is voor een aantal andere activiteiten de vergunningplicht vervallen zonder dat daarvoor nieuwe voorschriften worden ingevoerd, omdat die voorschriften al in het besluit staan,¹¹ of geen voorschriften nodig zijn. Ook zijn enkele redenen voor vergunningplicht, die vaak tot misverstanden leidden, aangepast of vervallen.¹²

7 Besluit van 18 september 2015 tot wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit omgevingsrecht en enkele andere besluiten (nieuwe activiteiten) (*Stb.* 2015, 337 en 450).

8 www.energieakkoordser.nl/energieakkoord.aspx.

9 Het betreft het smelten en gieten van metalen, opslaan of bewerken van ontplofbare stoffen of voorwerpen bij defensie-inrichtingen, schieten op buitenschietbanen, kleinschalig vergisten van uitsluitend dierlijke meststoffen, dierencrematoria, honden, lawaaiogels en dierentuinen, asbestverwijdering, bloemenververijen, alsmede enkele activiteiten met mergel, grind en kalk.

10 Het betreft handelingen in een oppervlaktewaterlichaam (par. 3.1.7 Abm), lozen ten gevolge van het schoonmaken van drinkwaterleidingen (par. 3.1.8 Abm) en lozen van afvalwater dat vrijkomt bij een calamiteit (par. 3.1.9 Abm).

11 Zoals bij ziekenhuizen en instellingen voor medisch-specialistische zorg.

12 Een voorbeeld is de vergunningplicht voor de productie of het verwerken van natuurhars, een activiteit die in Nederland niet voorkomt.

2.3.3 Verplaatsing overgangsrecht

Op advies van de Commissie voor de Effecttoetsing bij de wijziging derde tranche van de tweede fase van het Activiteitenbesluit is het speciale overgangsrecht vanuit par. 6.2 Abm en volgende verplaatst naar de hoofdstukken van het Activiteitenbesluit waarop dat overgangsrecht betrekking heeft. Overgangsrechtelijke bepalingen die reeds waren uitgewerkt zijn vervallen. Waar mogelijk is de datum opgenomen per wanneer het overgangsrecht is uitgewerkt. Vanuit een oogpunt van wetssystematiek is dit goed verdedigbaar, maar het gevolg is wel, dat de gebruiker die alle overgangsrecht wil raadplegen het gehele Activiteitenbesluit moet doorzoeken. Aangenomen mag echter worden, dat het overgangsrecht met name interessant zal zijn voor de gebruiker, die overgangsrecht zoekt bij een voorschrift dat op hem van toepassing is. Voor hem wordt het overzichtelijker.¹³

2.3.4 Erkende maatregelen energiebesparing

De verplichting in art. 2.15 Abm tot het nemen van energiebesparende maatregelen is gehandhaafd. Op basis van dat artikellid treft de exploitant van een inrichting alle energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder. In principe geldt dat maatregelen die zich in vijf jaar of minder terugverdienen redelijk zijn, tenzij er (niet-financiële) redenen zijn waarom de maatregel niet inpasbaar is in de bedrijfsvoering of de maatregel een onaanvaardbaar effect heeft op een ander milieucompartiment. Het criterium van de 'netto contante waarde' voor de vraag of een energiebesparende maatregel rendabel is, is vervallen. Verder is het mogelijk om maatregelen gefaseerd te nemen. In de Activiteitenregeling zijn erkende energiebesparende maatregelen beschreven die door de exploitant van de inrichting kunnen worden toegepast om te voldoen aan het doelvoorschrift in art. 2.15 lid 1 Abm.

Op deze plaats vraag ik graag aandacht voor de plaats van erkende maatregelen in het wetstelsysteem van het Activiteitenbesluit. Een erkende maatregel is nimmer een verplichting, doch een handreiking aan de exploitant van een inrichting om zekerheid te verkrijgen. Als hij een erkende maatregel toepast, weet hij zeker dat hij voldoet aan het gekwantificeerde doelvoorschrift. Wordt niet gekozen voor een erkende maatregel, dan moet worden teruggevallen op art. 2.15 Abm. Dat betekent dat het bevoegd gezag aanmerkelijk moet maken dat niet wordt voldaan aan art. 2.15 lid 1 Abm alvorens de exploitant te kunnen verplichten tot onderzoek (art. 2.15 lid 3 Abm) en maatregelen. Het lijkt mij in strijd met deze systematiek als het bevoegd gezag een exploitant rauwelijks op basis van art. 2.15 lid 1 Abm zou verplichten tot het nemen van een erkende maatregel. In dat geval verwordt de erkende maatregel immers tot een verplichte maatregel.

13 Zie J.H.G. van den Broek, *Bundeling van omgevingsrecht*, diss. Maastricht, Deventer: Kluwer 2012, p. 93.

2.3.5 Nederlandse emissierichtlijn Lucht (NeR)

De NeR had begin jaren '90 van de vorige eeuw als doel de vergunningvoorschriften voor de emissies naar de lucht te harmoniseren. Om beter aan te sluiten bij het veranderde milieubeleid en gelijktijdig een stroomlijning aan te brengen is het normstellende deel van de NeR opgenomen in het Activiteitenbesluit, grotendeels in afd. 2.3 Lucht en geur. Deze normen gelden, uitzonderingen daargelaten, voor inrichtingen type A, B en C (art. 2.32 lid 1 Abm), ook indien deze geen activiteiten verrichten waarop nog andere voorschriften van het Activiteitenbesluit van toepassing zijn. De kern van de NeR was overigens al in 2008 vastgelegd in art. 2.5-2.8 Abm. De NeR had als aangewezen BBT-document (Bijlage Mor) al een meer bindend karakter dan andere nationale richtlijnen, waardoor de inherente afwijkbevoegdheid al zeer beperkt was.

Voor vier typen installaties zijn van afd. 2.3 Abm afwijkende eisen opgenomen in hfdst. 5 Abm. Het betreft inrichtingen type C als tot die inrichting een installatie behoort als bedoeld in par. 5.1.4 Abm (installatie, als onderdeel van olie-raffinaderijen, voor de productie van zwavel), par. 5.1.5 Abm (stookinstallatie voor de regeneratie van glycol), par. 5.1.6 Abm (installatie voor de productie van asfalt) of par. 5.1.7 Abm (installatie voor de op- en overslag van vloeistoffen) (art. 5 lid 2 Abm).¹⁴

2.3.6 Regeling op-, overslag en distributie benzine milieubeheer

De Regeling op-, overslag en distributie benzine milieubeheer is in het kader van stroomlijning van regelgeving ingebouwd in afd. 5.2 Abm en de Activiteitenregeling. Het gaat om de implementatie van Richtlijn 94/63/EG betreffende de beheersing van de uitstoot van vluchtige organische stoffen (VOS) als gevolg van de opslag van benzine en de distributie van benzine vanaf terminals naar benzinestations (PbEG 1994, L 365). Richtlijn 94/63 heeft betrekking op de industriële activiteit van, hoofdzakelijk grootschalige, open overslag van benzine en op de bevoorrading van terminals en benzinestations met benzine. Richtlijn 94/63 heeft tot doel het voorkomen en zo veel mogelijk beperken van emissies van vluchtige organische stoffen (ten minste 90%) afkomstig van benzine die vrijkomen bij de opslag en distributie van benzine.

2.3.7 Besluit lpg-tankstations milieubeheer

Het Besluit LPG-tankstations milieubeheer is in het Activiteitenbesluit (par. 5.3.1 Abm) en de Activiteitenregeling (par. 5.7.1 Arm) opgenomen. De enige paragraaf (5.3.1 Abm) is van toepassing op LPG-tankstations waar de doorzet van LPG meer bedraagt dan 50 m³ per jaar en de opslagcapaciteit voor LPG niet meer bedraagt dan 50 ton (art. 5.64 Abm).

¹⁴ Deze alinea is ontleend aan de toelichting op de onderdelen Q, R en R van de Voorpublicatie tot wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer en enkele andere besluiten met name in verband met reparaties van de vierde tranche wijziging en tot intrekking van het Besluit kleiduivenschieten milieubeheer (Stcrt. 13076 16 maart 2016). De hier bedoelde wijzigingen waren op het moment van het afsluiten van de kopij nog niet zeker.

In de Activiteitenregeling wordt aangesloten bij de geactualiseerde PGS 16.¹⁵

2.3.8 Besluit hefschroefvliegtuigen bij ziekenhuizen milieubeheer

Het Besluit hefschroefvliegtuigen bij ziekenhuizen milieubeheer, dat sinds 1 januari 2003 van kracht was,¹⁶ is beleidsneutraal omgezet in het Activiteitenbesluit. Nu ziekenhuizen onder het Activiteitenbesluit zijn gebracht is ervoor gekozen ook de regels voor het gebruik van traumahelikopters bij ziekenhuizen over te hevelen naar het Activiteitenbesluit, zodat alle algemene regels die gelden voor ziekenhuizen in één AMvB bij elkaar staan.

2.3.9 Ondergrondse opslagtanks

De reikwijdte van par. 3.4.2 Abm (Opslaan in ondergrondse opslagtanks van vloeibare brandstof, afgewerkte olie, bepaalde organische oplosmiddelen of vloeibare bodembedreigende stoffen die geen gevaarlijke stoffen of CMR-stoffen¹⁷ zijn) is verbreed naar betonnen opslagtanks die geheel of gedeeltelijk ondergronds liggen. De opslag van pek of andere vloeibare bodembedreigende stoffen in een ingegraven betonnen bak is onder de werkingssfeer van par. 3.4.2 Abm gebracht. Tot nu toe gold voor een dergelijke opslag de zorgplicht. Vooralsnog worden betonnen opslagtanks nauwelijks toegepast. Met het van toepassing worden van de voorschriften van par. 3.4.2 Abm wordt beoogd de toepassing van de betonnen opslagtank als alternatief voor de klassieke opslagtank te vergemakkelijken.

2.3.10 Koelinstallaties

De voorschriften voor koelinstallaties in par. 3.2.6 Abm zijn geactualiseerd. Door technologische ontwikkelingen worden in dergelijke installaties als koudemiddelen behalve ammoniak steeds vaker koolwaterstoffen (onder andere propaan) en kooldioxide gebruikt. De branche van koelinstallatiebedrijven heeft in samenspraak met eigenaren en eindgebruikers het initiatief genomen om kwaliteitseisen aan installateurs en onderhoudsbedrijven te stellen volgens een systeem van zelfregulering door middel van certificatie. Voor koelinstallaties met natuurlijke koudemiddelen geldt voortaan een jaarlijkse keuringsplicht. Bij koelinstallaties wordt ten minste eenmaal per jaar onderhoud uitgevoerd uit het oogpunt van bedrijfszekerheid en veilig functioneren. De tot 1 januari 2016 in het Activiteitenbesluit genoemde 'onafhankelijke deskundige' is vervangen door

¹⁵ Publikatiereeks Gevaarlijke Stoffen, LPG: afleverinstallaties. <http://content.publicatiereeksgevaarlijkestoffen.nl/documents/PGS16/PGS16-2010-v1.0-lpg-afleverinstallaties.pdf>.

¹⁶ Het besluit voorzag in eenduidige geluids- en gebruiksvoorschriften op zodanige wijze dat die voorschriften geen belemmering vormden voor de inzet van traumahelikopters in het kader van spoedeisende hulpverlening bij ongevallen. Tegelijkertijd werd voorkomen dat in de omgeving van ziekenhuizen onnodige geluidsoverlast ontstond door het beperken van het gebruik van traumahelikopters voor doeleinden die niet medisch urgent zijn.

¹⁷ CMR-stof: stof of preparaat die volgens bijl. 1 bij Richtlijn nr. 67/548/EEG geclassificeerd is als Kankerverwekkend categorie 1 of 2 of als Mutageen categorie 1 of 2 of als 'Voor de voortplanting giftig' categorie 1 of 2 (art. 1.1 lid 1 Abm).

installatie- en onderhoudspersoneel met een vakbekwaamheidscertificaat in dienst bij het installatiebedrijf dat tevens het onderhoud uitvoert.

2.3.11 *Rechtsbasis tussenopslag autowrakken na demontage*

In het Activiteitenbesluit is een grondslag opgenomen om in de Activiteitenregeling ten behoeve van een doelmatig beheer van afvalstoffen regels te kunnen stellen over de tussenopslag van autowrakken na demontage ervan. In de Activiteitenregeling was tot 1 januari 2016 voorgeschreven dat een autowrak na demontage door het demontagebedrijf uitsluitend rechtstreeks naar een inrichting met een shredderinstallatie moet worden afgevoerd. Per 1 januari 2016 is tussenopslag, alvorens de wrakken worden afgevoerd naar de shredderinstallatie, onder voorwaarden toegestaan.

2.3.12 *Industriële emissies*

Per 1 januari 2013 is de Richtlijn industriële emissies (IED) onder meer in het Activiteitenbesluit geïmplementeerd. Op verzoek van het bedrijfsleven en het bevoegd gezag is de implementatie in het Activiteitenbesluit van art. 30 IED, in samenhang met Bijlage V deel 1 onderdeel 3 laatste alinea IED over de uitstoot van zwaveldioxide uit raffinaderijen verduidelijkt. Van de gelegenheid is gebruikgemaakt een reparatie door te voeren in art. 5.4 en 5.9 Abm.

2.3.13 *Aanpassing van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi)*

Art. 10 van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) geeft duidelijkheid over ruimtelijke ordeningsbesluiten met betrekking tot gebieden waarvoor op grond van art. 14 Bevi een veiligheidscontour is vastgesteld. Daarmee is duidelijk gemaakt dat beperkt kwetsbare objecten die tijdens het vaststellen van de contour waren toegestaan, in een conserverend bestemmingsplan opnieuw dezelfde bestemming mogen krijgen.

2.3.14 *Vervallen van verwijzingen naar vervallen NEN-normen*

De verwijzingen in het overgangsrecht naar NEN-normen die reeds geruime tijd niet meer van toepassing waren, zijn per 1 januari 2016 geschrapt. Dit betreft de NEN 7089 voor olieafscidders en slibvangputten en de NEN 7087 voor vetafscidders en slibvangputten.

2.4 *Rendementseisen kolencentrales*

Op 1 januari 2016 is het Besluit van 13 oktober 2015 tot wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer (rendementseisen kolencentrales) in werking getreden.¹⁸ Met deze wijziging van het Activiteitenbesluit zijn de algemene regels voor grote stookinstallaties geactualiseerd, met als doel minimum rendementseisen te stellen aan kolencentra-

les in Nederland. Zo moet het netto elektrisch rendement¹⁹ van een grote stookinstallatie die met steenkool of een combinatie van steenkool en een of meer andere brandstoffen wordt gestookt ten minste 40,00% zijn (art. 5.12a lid 3 Abm).²⁰ Op deze wijze wordt de minst duurzame kolenge-stookte elektriciteitsproductie in Nederland uitgefaseerd. Hiermee wordt een nadere invulling gegeven aan internationale klimaat-, energie- en luchtkwaliteitsdoelen, zoals ook onderschreven met het Energieakkoord voor duurzame groei.

3. **Jurisprudentie**

3.1 *Algemeen*

3.1.1 *Geen informatieplicht overheid bij overgang naar Abm*

B&W van Zaanstad hebben een last onder dwangsom opgelegd aan twee mede-eigenaren van een woning in Zaan-dam, waarin een inrichting voor het opslaan van patronen en kruit in werking is. In 1988 is voor het oprichten en in werking hebben een hinderwetvergunning verleend. Op 1 januari 2008 is de inrichting onder de werking van het Activiteitenbesluit gekomen. De last betreft een overtreding van art. 4.3 lid 2 Abm. Ingevolge die bepaling is een brand-compartiment bestemd voor de opslag van zwart kruit of rookzwak kruit gelegen op een afstand van ten minste acht meter van kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten. Tijdens een controle is geconstateerd dat aan die afstand niet is voldaan. Art. 4.3 lid 2 Abm biedt volgens de ABRvS geen ruimte om van de daarin gestelde afstandseis van ten minste acht meter af te wijken (r.o. 5.1).

De mede-eigenaren betogen, dat B&W hen op de hoogte hadden moeten stellen van de inwerkingtreding van het Abm en de gevolgen daarvan voor de in 1988 verleende hinderwetvergunning. De ABRvS oordeelt echter, dat er geen rechtsregel is die het college daartoe verplicht. Appellant heeft een eigen verantwoordelijkheid om zich op de hoogte te stellen van de wettelijke regels die op zijn activiteiten van toepassing zijn. Daarbij maakt het geen verschil of hij al dan niet als ondernemer kan worden aangemerkt (r.o. 3.1).²¹

3.1.2 *Verplaatsing leidt niet tot legalisatie*

B&W van Vlijmen hebben de exploitant van een tankstation onder oplegging van een last onder dwangsom gelast om de verkoop, het afleveren en de opslag van brandstoffen en het gebruik van de wasplaatsen op haar tankstation te staken en gestaakt te houden totdat het tankstation volledig voldoet aan de relevante voorschriften uit het Activiteitenbe-

18 Stb. 2015, 387.

19 Onder 'netto elektrisch rendement' wordt verstaan: de aan het landelijk hoogspanningsnet, bedoeld in art. 1 lid 1 onderdeel j Elektriciteitswet 1998, geleverde elektriciteit gedeeld door de energie-inhoud van de ingezette brandstoffen.

20 In afwijking van art. 5.12a lid 3 Abm, is het netto elektrisch rendement van een grote stookinstallatie die met steenkool of een combinatie van steenkool en een of meer andere brandstoffen wordt gestookt, tot 1 juli 2017 ten minste 38,00%.

21 ECLI:NL:RVS:2015:1741.

sluit. Niet in geschil is dat is gehandeld in strijd met het Activiteitenbesluit. Volgens de exploitant is er concreet zicht op legalisatie, omdat de overtredingen door verplaatsing van de bedrijfsactiviteiten op afzienbare termijn worden beëindigd. De Voorzitter van de ABRvS overweegt echter, dat bedrijfsverplaatsing niet inhoudt dat de met het Activiteitenbesluit strijdige activiteiten worden gelegaliseerd. Verplaatsing leidt er enkel toe dat de overtredingen worden beëindigd (r.o. 4.2).²²

3.1.3 *Melding tegelijkertijd met aanvraag omgevingsvergunning*

Aan vergunninghouder is van rechtswege omgevingsvergunning gegeven voor het bouwen van een woning met garage en paardenstal te Zweeloo. De ABRvS volgt niet het standpunt van appellant dat de omgevingsvergunning pas kon worden aangevraagd *nadat* een melding krachtens het Activiteitenbesluit was gedaan. B&W van Coevorden hebben terecht gesteld dat uit art. 8.41a Wm volgt dat een melding *tegelijkertijd* met de indiening van een aanvraag omgevingsvergunning kan worden gedaan en dat, indien die melding niet of niet volledig is gedaan, de aanvrager alsnog daartoe in de gelegenheid dient te worden gesteld (r.o. 4.1).²³

3.2 **Hoofdstuk 1 Abm**

3.2.1 *Melding en wijziging omgevingsvergunning (art. 1.10 Abm)*

B&W van Lingewaard hebben een revisievergunning (art. 8.4 lid 1 Wm oud) verleend voor een inrichting te Gendt. Appellant voert aan dat voor de aangepaste indeling van de inrichting, niet volstaan kon worden met een melding op grond van het Activiteitenbesluit. Volgens de ABRvS is de vraag wat de betekenis van de melding op grond van het Activiteitenbesluit is voor de verleende revisievergunning. Het Activiteitenbesluit bevat algemene regels inzake milieugevolgen van activiteiten in inrichtingen. Een deel van deze regels geldt ook indien de activiteit plaatsvindt in een vergunningplichtige inrichting. Dat de normstelling voor bepaalde milieugevolgen van bepaalde activiteiten in vergunningplichtige inrichtingen daarmee is vervat in het Activiteitenbesluit milieubeheer, laat onverlet dat een wijziging van een vergunningplichtige inrichting moet worden verwerkt in de voor die inrichting geldende vergunning. Het doen van een melding op grond van het Activiteitenbesluit is daarvoor niet voldoende, want een dergelijke melding kan de vergunning niet wijzigen.

In dit geval is onder meer een nieuwe loods gemeld en een gewijzigde ligging van voersilo's. De voor de inrichting verleende revisievergunning staat die gewijzigde indeling van de inrichting niet toe. Daarbij betreft de Afdeling dat in voorschrift 1.1 van de revisievergunning is bepaald dat de inrichting in werking moet zijn conform de vergunningaanvraag, voor zover de overige voorschriften niet anders

bepalen. Van de vergunningaanvraag maakt deel uit een tekening van de inrichting. De vergunning verplicht tot het drijven van een inrichting in overeenstemming met deze tekening, waarop onder meer de nieuwe loods niet is opgenomen (r.o. 4.1).

B&W hadden de gemelde wijzigingen van de inrichting in de revisievergunning kunnen verwerken door te bepalen dat de nieuwe tekening van de inrichting en het nieuwe akoestisch rapport, welke bij de melding op grond van het Activiteitenbesluit waren gevoegd, deel uitmaken van die vergunning en in de plaats komen van de oude tekening en het oude akoestisch rapport. Art. 8.24 Wm (oud) bood daarvoor in dit geval een grondslag, nu aan het besluit van 21 januari 2014 mede een verzoek van vergunninghouder tot wijziging van de revisievergunning ten grondslag ligt en de wijzigingen waarom het hier gaat niet zodanig zijn dat de grondslag van de aanvraag om verlening van de revisievergunning daarmee zou worden verlaten. Dit heeft het college echter niet gedaan. In het dictum van het besluit van 21 januari 2014, noch de bij dat besluit gestelde voorschriften is bepaald dat de nieuwe tekening van de inrichting en het nieuwe akoestisch rapport deel uitmaken van de revisievergunning (r.o. 4.2).²⁴

In mijn noot onder deze uitspraak heb ik opgemerkt, dat deze uitspraak het er voor exploitant en bevoegd gezag van de circa 26.500 inrichtingen type C niet gemakkelijker op maakt. Bij elke melding op grond van het Abm zal immers moeten worden onderzocht of hetgeen wordt gemeld ook wordt toegestaan door de omgevingsvergunning. Het zou dubbel werk en dus het gebruiksgemak van de Omgevingswet (*Stb.* 2016, 156) ten goede komen als daarin een voorziening zou worden opgenomen om dit dubbel werk te voorkomen.

3.3 **Hoofdstuk 2 Abm: Algemene regels ten aanzien van alle activiteiten**

3.3.1 *Geluid traditioneel schieten uitpuittend geregeld (art. 2.1 Abm)*

B&W van Horst aan de Maas hebben het verzoek om handhavend op te treden tegen Schutterij Sint Jan te Grubbenvorst afgewezen. Appellant beroept zich op de zorgplicht (art. 2.1 lid 1 Abm). Ingevolge art. 2.1 lid 1 Abm voorkomt degene die een inrichting drijft en weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat door het in werking zijn dan wel het al dan niet tijdelijk buiten werking stellen van de inrichting nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan, die niet of onvoldoende worden voorkomen of beperkt door naleving van de bij of krachtens dit besluit gestelde regels, die gevolgen of beperkt die voor zover voorkomen niet mogelijk is en voor zover dit redelijkerwijs van hem kan worden gevergd. Ingevolge art. 2.1 lid 2 onder f Abm, wordt onder het voorkomen of beperken van het ontstaan van nadelige gevolgen voor het milieu als bedoeld in het eerste lid ver-

22 ECLI:NL:RVS:2015:3716.

23 ECLI:NL:RVS:2015:3377.

24 ECLI:NL:RVS:2014:2823, *M en R* 2014/142, m.nt. Van den Broek.

staan het voorkomen dan wel voor zover dat niet mogelijk is het tot een aanvaardbaar niveau beperken van geluidhinder.

De ABRvS overweegt, dat met de zinsnede 'die niet of onvoldoende worden voorkomen of beperkt door naleving van de bij of krachtens dit besluit gestelde regels' in art. 2.1 lid 1 Abm de wetgever tot uitdrukking heeft willen brengen dat overtreding van de zorgplicht uitsluitend aan de orde is in gevallen waarvoor het milieubeheer geen uitputtende regeling bevat. Dit is het geval indien er ten aanzien van een omschreven situatie of activiteit geen limitatieve opsomming is opgenomen met eisen of voorschriften.²⁵ Ingevolge art. 2.18 lid 1 onder g Abm is het geluid veroorzaakt door traditioneel schieten volledig uitgezonderd van de geluidnormen zoals gesteld in het Abm en kunnen algemene regels hiervoor slechts gesteld worden bij gemeentelijke verordening. In het milieubeheer is geluid veroorzaakt door traditioneel schieten dan ook uitputtend geregeld. Het college mag op grond van de zorgplicht niet handhavend optreden ten aanzien van geluidhinder vanwege traditioneel schieten door de Schutterij (r.o. 5).

Zoals blijkt uit de uitspraak van 1 oktober 2014,²⁶ is art. 7.22 Bouwbesluit²⁷ een restbepaling die door het bevoegd gezag kan worden toegepast indien het naar zijn oordeel noodzakelijk is in te grijpen in een specifieke situatie, waarin het gebruik van een bouwwerk, open erf of terrein leidt tot gevaarstelling, dreigende aantasting van de volksgezondheid of overmatige hinder, en meer specifieke bepalingen geen mogelijkheid bieden op te treden (r.o. 10). Het college zal alsnog moeten motiveren waarom het door de Schutterij veroorzaakte geluid niet zodanig is, dat art. 7.22 Bouwbesluit daarmee wordt overtreden. Bij deze beoordeling is van belang dat de wetgever er bij het vaststellen van art. 2.18 lid 1 g Abm voor heeft gekozen om te bepalen dat het geluid veroorzaakt door traditioneel schieten volledig uitgezonderd is van de geluidnormen zoals gesteld in het Activiteitenbesluit. Ten aanzien van die vorm van geluid kan dan ook slechts in uitzonderlijke gevallen worden aangenomen dat zich overlast, als bedoeld in art. 7.22 Bouwbesluit, voordoet. Het college zal bij de beoordeling of zich een uitzonderlijk geval van overlast voordoet de ten gevolge van het gebruik van het schietterrein in de omgeving optredende geluidniveaus en de duur en frequentie waarmee deze optreden, en de overige omstandigheden van dit specifieke geval, zoals

de ter plaatse gemaakte planologische keuzen en de van de Schutterij te vergen maatregelen, moeten betrekken.²⁸

3.3.2 Geluidhinder schoolterrein

B&W van Oldenzaal hebben afwijzend beslist op het verzoek om handhavend op te treden ten aanzien van geluidhinder, afkomstig onder meer voetballende hangjongeren op het terrein van basisschool De Windroos. Bij het bepalen van het maximaal geluidsniveau L_{Amax}²⁹ blijft buiten beschouwing: het stemgeluid van kinderen op een onverwarmd of onoverdekt terrein dat onderdeel is van een inrichting voor primair onderwijs, in de periode vanaf een uur voor aanvang van het onderwijs tot een uur na beëindiging van het onderwijs (art. 2.18 lid 1 onder h Abm).

De ABRvS overweegt dat 'nu het terrein onderdeel is van een inrichting voor primair onderwijs', het stemgeluid van *alle kinderen op het terrein* buiten beschouwing moet worden gelaten'. Het betreft dus niet uitsluitend het stemgeluid van leerlingen van de inrichting voor primair onderwijs, maar ook het stemgeluid van andere kinderen, waaronder kinderen die in de buurt wonen en ter plaatse na schooltijd spelen (r.o. 5.1). De term stemgeluid laat voorts geen ruimte voor de uitleg, dat daaronder mede geluid moet worden begrepen *door spelen*, anders dan door stemgeluid (r.o. 6.1).

B&W hadden het geluid gedurende schooltijden, veroorzaakt door het spelen op het schoolplein en niet zijnde stemgeluid, bij de beoordeling van de geluidsniveaus buiten beschouwing gelaten met toepassing van art. 2.18 lid 3 aanhef en onder b Abm.³⁰ De ABRvS merkt echter op, dat het in algemene zin spelen door kinderen op een schoolplein niet kan worden aangemerkt als het verrichten van sportactiviteiten of activiteiten die hiermee in nauw verband staan. B&W hadden dit geluid dan ook ten onrechte buiten beschouwing gelaten bij het bepalen van de geluidsniveaus, bedoeld in art. 2.17 Abm.³¹

3.3.3 Laad- en losactiviteiten. Overhevelen van metaal vanuit een reeds geloste container

B&W van Oldenzaal hebben een invorderingsbesluit (art. 5:37 lid 1 Awb) genomen naar aanleiding van overschrijding van het maximale geluidsniveau L_{Amax} van 70 dB(A) op de gevel van gevoelige gebouwen door laad- en losactiviteiten (art. 2.17 Abm). De ABRvS overweegt, dat in het Activiteitenbesluit niet is gedefinieerd welke activiteiten onder laad- en losactiviteiten vallen. Volgens de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling worden onder laad-

25 NvT, p. 114-115, *Stb.* 2007, 415.

26 ECLI:NL:RVS:2014:3568.

27 Art. 7.22 Bouwbesluit (Restrictie gebruik bouwwerken, open erven en terreinen) bepaalt, dat het onverminderd het bij of krachtens het Bouwbesluit of de Wet milieubeheer bepaalde is verboden in, op of aan een bouwwerk of op een open erf of terrein voorwerpen of stoffen te plaatsen, te werpen of te hebben, handelingen te verrichten of na te laten of werktuigen te gebruiken, waardoor: a. op voor de omgeving hinderlijke of schadelijke wijze rook, roet, walm of stof wordt verspreid; b. overlast wordt of kan worden veroorzaakt voor de gebruikers van het bouwwerk, het open erf of terrein; c. op voor de omgeving hinderlijke of schadelijke wijze stank, stof of vocht of irriterend materiaal wordt verspreid of overlast wordt veroorzaakt door geluid en trilling, elektrische trilling daaronder begrepen, of door schadelijk of hinderlijk gedierte, dan wel door verontreiniging van het bouwwerk, open erf of terrein, of d. instortings-, omval- of ander gevaar wordt veroorzaakt.

28 ECLI:NL:RVS:2015:737, *M en R* 2015/90. Die vraag wordt beantwoord in ECLI:NL:RVS:2015:3339.

29 Het maximaal geluidsniveau L_{Amax}, veroorzaakt door de in de inrichting verrichte activiteiten, mag op de gevel van gevoelige gebouwen niet meer bedragen dan 70 dB(A) tussen 07.00 en 19.00 uur, 65 dB(A) tussen 19.00 en 23.00 uur en 60 dB(A) tussen 23.00 en 07.00 uur (art. 2.17 lid 1 onder a Abm).

30 Dat bepaalt, dat bij het bepalen van het maximaal geluidsniveau (L_{Amax}), bedoeld in art. 2.17 Abm, buiten beschouwing blijft het geluid als gevolg van het verrichten in de open lucht van sportactiviteiten of activiteiten die hiermee in nauw verband staan.

31 ECLI:NL:RVS:2015:3613, 25-11-2015.

en losactiviteiten tevens aanverwante activiteiten verstaan zoals het slaan van autoportieren en het starten, aanrijden, manoeuvreren en wegrijden van de voertuigen.³² De Afdeling heeft in haar uitspraak van 7 mei 2003³³ overwogen dat onder laden- en lossen niet valt het op- en overslaan van goederen in een container binnen de inrichting voordat de in een container gestorte goederen per vrachtwagen worden afgevoerd. De omstandigheid dat deze overtredingen in een tijdspanne van twee minuten plaatsvonden, doet niet af aan het oordeel dat het om twee afzonderlijke overtredingen gaat. Hoewel deze uitspraak betrekking had op laad- en losactiviteiten als bedoeld in het Besluit opslag- en transportbedrijven milieubeheer,³⁴ kan uit het voorgaande worden afgeleid dat het overhevelen van metaal vanuit een reeds geloste container naar een andere plaats binnen de inrichting dan wel het op andere wijze verplaatsen van metaal binnen de inrichting evenmin kan worden aangemerkt als een laad- of losactiviteit als bedoeld in art. 2.17 Abm. LAm_{ax} 70 dB(A) is dus niet overschreden door laad- en losactiviteiten.³⁵

3.3.4 *Geluidhinder Leiden Centraal*

B&W van Leiden hebben het verzoek afgewezen om handhavend op te treden in verband met geluidhinder, veroorzaakt door de omroepinstallatie op het treinstation Leiden Centraal, omdat er geen sprake is van overtreding van art. 2.17 Abm. Volgens appelland moet een toeslag van 10 dB(A) voor muziekgeluid worden toegepast, aangezien ook in muziek gesproken teksten kunnen voorkomen. Volgens de ABRvS is voor een toeslag nodig, dat het muziekkarakter duidelijk hoorbaar moet zijn op het beoordelingspunt. Gesproken berichten hebben echter geen muziekkarakter, aangezien de muziekinstallatie wordt gebruikt voor het omroepen van gesproken berichten en niet voor muziek (r.o. 7).³⁶

3.3.5 *Activiteitenbesluit geen weigeringsgrond omgevingsvergunning bouwactiviteit*

B&W van Geldermalsen hebben aan de Stichting Kleurrijk-Wonen een omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van zorgwoningen en gemeenschappelijke ruimten (art. 2.1 lid 1 onder a Wabo). In hoger beroep wordt aangevoerd, dat het bouwplan een belemmering zal vormen voor de bedrijfsvoering van een garage, omdat dat bedrijf volgens appelland door de nabijheid van de zorgwoningen onder meer niet meer kan voldoen aan de geluidvoorschriften van het Activiteitenbesluit. De ABRvS overweegt echter, dat dit betoog geen betrekking heeft op een van de weigeringsgronden van art. 2.10 lid 1 Wabo. Het betoog geeft dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat het college de omgevingsvergunning mocht en had moeten weigeren.³⁷

32 NvT, p. 203; *Strb.* 2007, 415.

33 Nr. 200205008/1, ECLI:NL:RVS:2003:AF8291, 7 mei 2003.

34 Met de inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit vervallen per 1 januari 2008.

35 ECLI:NL:RVS:2014:4076, 12 november 2014, *M en R* 2015/3.

36 ECLI:NL:RVS:2016:40, 13 januari 2016.

37 ECLI:NL:RVS:2015:626.

3.3.6 *Oproermomenten papegaaien*

B&W van Emmen hebben aan de stichting Stichting Papegaaienhulp een omgevingsvergunning verleend voor het gebruik van een kas als een opvang- en educatiecentrum voor 2.000 papegaai-achtigen en andere exotische vogels. Appelland vreest onevenredige aantasting van zijn woongenot. In een geluidsrapport wordt uitgegaan van een representatieve bedrijfssituatie van een maximale bezetting van 2.000 vogels. Er is beschreven dat bij oproermomenten de vogels worden geprikkeld, waardoor kortstondig een hoger geluidniveau in de kas aanwezig is. Het rapport concludeert, dat als het volledige kassencomplex wordt gebruikt als opvang- en educatiecentrum de geluidsbelasting ten gevolge van de representatieve en incidentele bedrijfsvoering voldoet aan de gestandaardiseerde normering uit het Activiteitenbesluit en dat er vanuit akoestisch oogpunt geen belemmeringen zijn geconstateerd in het kader van een goede ruimtelijke ordening. De ABRvS overweegt, dat het geluid van papegaaien door mensen weliswaar als onaangenaam wordt ervaren, maar dat dit leidt niet tot het oordeel dat het college niet in redelijkheid mocht aansluiten bij de grenswaarden uit het Activiteitenbesluit voor het bereiken van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat voor omwonenden.³⁸

3.4 *Hoofdstuk 3 Abm: Bepalingen met betrekking tot activiteiten, tevens geldend voor inrichtingen type C*

3.4.1 *Bebouwde kom wordt bepaald door de aard van de omgeving*

B&W van Berkelland hebben onder oplegging van een dwangsom gelast de bouwwerkzaamheden ter oprichting van een rundveestal te staken. Ingevolge art. 3.117 lid 1 onder b Abm vindt het oprichten van een dierenverblijf met dieren zonder geuremissiefactor niet plaats, indien de afstand tussen enig dierenverblijf binnen de inrichting waar dieren zonder geuremissiefactor worden gehouden en een geurgevoelig object, na de oprichting minder dan 50 m bedraagt, indien het geurgevoelige object buiten de bebouwde kom is gelegen. Ingevolge art. 3.118 lid 1 Abm in samenhang met art. 3 lid 3 Verordening geurhinder en veehouderij gemeente Berkelland (de Verordening) vindt het oprichten van een dierenverblijf niet plaats, indien de afstand tussen enig dierenverblijf binnen de inrichting waar dieren zonder geuremissiefactor worden gehouden en een geurgevoelig object na de oprichting minder dan 75 m bedraagt, indien het geurgevoelige object in de bebouwde kom is gelegen.

Vaststaat dat zich op een afstand van meer dan 50 m, maar minder dan 75 m van de beoogde rundveestal twee naast elkaar gelegen woningen en een werkplaats met kantoor bevinden, die als geurgevoelige objecten moeten worden aangemerkt. Het begrip bebouwde kom kan volgens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet geurhinder en veehouderij worden omschreven als het gebied dat door

38 ECLI:NL:RVS:2015:1728.

aaneengesloten bebouwing overwegend een woon- en verblijffunctie heeft en waarin veel mensen per oppervlakte-eenheid ook daadwerkelijk wonen of verblijven. De grens van de bebouwde kom wordt niet bepaald door de Wegenverkeerswetgeving, maar evenals in de ruimtelijke ordening door de aard van de omgeving. Binnen een bebouwde kom is de op korte afstand van elkaar gelegen bebouwing geconcentreerd tot een samenhangende structuur.³⁹ Voor de uitleg van het begrip bebouwde kom in art. 3.117 Abm en art. 3 lid 3 Verordening heeft de rechtbank terecht aansluiting gezocht bij die omschrijving.⁴⁰

3.5 **Hoofdstuk 4 Abm: Bepalingen met betrekking tot overige activiteiten geldend voor een inrichting type A of een inrichting type B**

3.5.1 *Onderhouden, repareren en afsputten van pleziervaartuigen*

B&W van Aalsmeer hebben Jachthaven Furian BV onder oplegging van een dwangsom gelast het afsputten van de romp onder de waterlijn van pleziervaartuigen op de wal met water onder hoge druk boven een niet vloeistofdichte vloer of verharding te staken en gestaakt te houden. Volgens B&W handelt Furian in strijd met art. 4.88 Abm in samenhang met art. 4.99 lid 3 Arm, omdat Furian de romp onder de waterlijn van pleziervaartuigen op de wal onder hoge druk reinigt zonder een vloeistofdichte vloer of verharding toe te passen. Ingevolge art. 4.88 Abm moet bij het onderhouden, repareren en afsputten van pleziervaartuigen ten behoeve van het realiseren van een verwaarloosbaar bodemrisico worden voldaan aan de bij ministeriële regeling te stellen eisen.⁴¹ Volgens Furian is er geen objectieve definitie van reinigen onder hoge druk. De ABRvS overweegt dat, gelet op de samenhang tussen art. 4.99 lid 1 en 3 Arm de minister er bij de opstelling van deze regeling van is uitgegaan dat wanneer de romp onder de waterlijn van een pleziervaartuig met een waterstraal onder hoge druk wordt gereinigd er meer bodemverontreinigende stoffen vrij kunnen komen dan wanneer pleziervaartuigen zonder hoge druk worden gereinigd. In verband hiermee dienen verdergaande maatregelen getroffen te worden ter voorkoming van bodemverontreiniging. Furian heeft ter zitting opgemerkt dat zij de romp onder de waterlijn van pleziervaartuigen met een hogedrukreiniger afsput waarbij een hoge druk van ongeveer 90 bar wordt toegepast. Bij een dergelijke hoge druk kan ervan worden uitgegaan dat er meer bodemverontreinigende stoffen vrijkomen dan wanneer met een waterstraal zonder hoge druk wordt gereinigd. Een hoge druk van 90 bar dient

daarom te worden aangemerkt als een hoge druk in de zin van art. 4.99 lid 3 Arm.⁴²

3.6 **Hoofdstuk 5 Abm: Industriële emissies**

3.6.1 *Afvalverbrandings- of afvalmeeverbrandingsinstallaties*

GS van Fryslân hebben het verzoek van stichting Stichting Afvaloven Nee (SAN) om handhavend op te treden ten aanzien van de reststoffenenergiecentrale te Harlingen afgewezen, omdat geen sprake is van overtreding van de in vergunningvoorschrift 4.2.4 opgenomen jaargemiddelde emissiegrenswaarden van zoutzuur (HCL) en waterstof-fluoride (HF). GS zijn er daarbij van uitgegaan dat, gelet op voorschriften 2.6 en 2.9 van de bijlage bij het Besluit verbranden afvalstoffen (Bva) en art. 5.19 Arm, de gemeten emissiewaarden mogen worden gecorrigeerd met een vaste waarde, alvorens deze te toetsen aan de emissiegrenswaarden van de vergunning. Die vaste waarde bedraagt 4 mg/Nm³ voor HCL en 0,4 mg/Nm³ voor HF. SAN betoogt dat het corrigeren van de gemeten emissiewaarden vanwege meetonzekerheden overeenkomstig de voorschriften 2.6 en 2.9 van de bijlage bij het Bva en art. 5.19 Arm weliswaar is toegestaan, maar dat de af te trekken waarde (de waarde van het zogeheten betrouwbaarheidsinterval) geen vast getal is maar per inrichting en per meetstelsel moet worden berekend. De ABRvS overweegt, dat bij de toepassing van een correctie op de gemeten emissiewaarden, in het kader van de toetsing aan de jaargemiddelde emissiewaarden van de vergunning, aansluiting moet worden gezocht bij art. 5.19 lid 3 Arm:

“De waarde van het 95%-betrouwbaarheidsinterval van individuele waarnemingen, op basis waarvan de gemiddelden worden berekend die getoetst worden aan een emissiegrenswaarde, is bij continue metingen niet groter dan de volgende percentages van de emissiegrenswaarde voor de dagelijkse emissies: f. zoutzuur: 40% van de emissiegrenswaarde of 4 mg/Nm³; g. waterstoffluoride: 40% van de emissiegrenswaarde of 0,4 mg/Nm³.” (r.o. 3.3).

“Gelet op de toelichting moeten de in art. 5.19 lid 3 Arm, opgenomen vaste waarden van 4 mg/Nm³ en 0,4 mg/Nm³ worden aangemerkt als minimumwaarden die mogen worden afgetrokken van de gemeten emissiewaarden. Uit de meetgegevens blijkt dat de in vergunningvoorschrift 4.2.4 opgenomen jaargemiddelde emissiegrenswaarden voor HCL en HF, na toepassing van het betrouwbaarheidsinterval, niet werden overschreden of dreigden te worden overschreden. GS waren derhalve niet bevoegd tot het (preventief) opleggen van handhavingsmaatregelen.” (r.o. 3.4).⁴³

39 Kamerstukken II 2005/06, 30453, 3, p. 17 en 18.

40 ECLI:NL:RVS:2015:1368.

41 Ingevolge art. 4.99 lid 1 Arm moet het onderhouden, repareren en afsputten van pleziervaartuigen, het repareren, onderhouden en behandelen van de oppervlakte van pleziervaartuigen of onderdelen daarvan, waarbij vloeistoffen vrij kunnen komen, plaatsvinden boven een bodembeschermende voorziening. Ingevolge het derde lid moet het op de wal met water onder hoge druk reinigen van de romp onder de waterlijn van een pleziervaartuig geschieden boven een vloeistofdichte vloer of verharding.

42 ECLI:NL:RVS:2015:1276.

43 ECLI:NL:RVS:2015:2246, 15-07-2015, M en R 2015/119.

4. Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)

4.1 Algemeen

Het Activiteitenbesluit zal worden ingetrokken als de Omgevingswet⁴⁴ naar verwachting in 2018 in werking treedt. Het Activiteitenbesluit zal opgaan in het Besluit activiteiten leefomgeving (verder ook: Bal), net zoals regels die afkomstig zijn uit circa 23 andere bestaande AMvB's. Een groot deel daarvan wordt ingetrokken bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet.⁴⁵

Met het Bal wordt invulling gegeven aan art. 4.3 Ow, dat een grondslag biedt voor het stellen van algemene rijksregels over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Art. 4.3 Ow maakt onderscheid tussen activiteiten waarvoor algemene rijksregels moeten worden gesteld (lid 1), en activiteiten waarvoor algemene rijksregels kunnen worden gesteld (lid 2).

De activiteiten waarvoor algemene rijksregels moeten worden gesteld zijn: a. bouwactiviteiten, sloopactiviteiten en het gebruik en het in stand houden van bouwwerken; b. milieubelastende activiteiten; c. lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk; d. wateronttrekkingsactiviteiten; e. mijnbouwactiviteiten; f. beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot: 1°. een weg; 2°. een waterstaatswerk; 3°. een installatie in een waterstaatswerk; g. het gelegenheid bieden tot zwemmen of baden; h. activiteiten die cultureel erfgoed betreffen; en i. activiteiten die werelderfgoed betreffen.

De activiteiten waarvoor algemene rijksregels kunnen worden gesteld zijn: a. ontgrondingsactiviteiten; b. stortingsactiviteiten op zee; c. beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot: 1°. een luchthaven; 2°. een hoofdspoorweg, lokale spoorweg of bijzondere spoorweg.

Het Bal bevat algemene rijksregels voor alle activiteiten genoemd in art. 4.3 Ow, met uitzondering van regels voor bouwactiviteiten, sloopactiviteiten en het gebruik en het in stand houden van bouwwerken en regels over beperkingengebieden met betrekking tot een luchthaven.

4.2 Structuur rijksregels

Een van de verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht is het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht. Om dit doel te bereiken, is er naast aandacht voor de inhoud van de regels ook de keuze van de structuur van de

regelgeving van belang. Degene die een activiteit uitvoert moet zo mogelijk alleen met regels worden geconfronteerd, die voor die activiteit van belang zijn, en niet het hele besluit door moeten op zoek naar andere regels die wellicht ook relevant zouden kunnen zijn. Het Activiteitenbesluit voldoet niet aan die eis. Als een bedrijf niet vergunningplichtig is, zijn de meeste artikelen in het Activiteitenbesluit van toepassing, maar vaak zijn ze niet relevant. Soms is dat evident: wie niet nabij het oppervlaktewater is, hoeft zich niet te bekommeren over regels voor het lozen daarop. Maar er staan ook regels, die weliswaar op een andere situatie zijn geschreven, maar ook van toepassing zouden kunnen zijn.⁴⁶ Een ander knelpunt voor de inzichtelijkheid en gebruiksgemak kan liggen in de wijze, waarop ten behoeve van de regelgeving activiteiten zijn onderverdeeld. Vaak heeft die onderverdeling een meer beleidsmatige achtergrond,⁴⁷ soms is de onderverdeling historisch gegroeid.⁴⁸

In het Bal is gepoogd bij de indeling uit te gaan van het gezichtspunt van degene die een activiteit uitvoert, en zo nodig regels voor verschillende categorieën van activiteiten bijeen te brengen. Zo is het plaatsen van een aanlegsteiger in het oppervlaktewater in beheer bij het Rijk een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk, waarbij tevens stoffen in het water kunnen geraken – dan is er sprake van een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam. Onder die activiteit vallen ook afvalstoffen die in het oppervlaktewater kunnen komen bij het reinigen of verven van de steiger, en als voor het reinigen water uit het oppervlaktewater zelf is gebruikt, is er ook nog sprake van een wateronttrekkingsactiviteit. In de huidige regelgeving zijn de regels verspreid over meerdere besluiten en ministeriële regelingen, wat de toegankelijkheid bemoeilijkt. In het Bal zijn de regels bijeen gebracht in een paragraaf over bouwwerken in rijkswateren.

In het Bal worden bovenstaande knelpunten op twee manieren aangepakt, waarbij wordt gekocht naar een optimum:

44 Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet), *Stb.* 2016, 156.

45 Par. 4 is ontleend aan de NvT bij de preconsultatieversie van het Bal, die in 2015 aan een aantal maatschappelijke organisaties voor informele consultatie is voorgelegd. Deze versie is daarom niet ruim verspreid, maar ook niet geheim. Het is ongewis welke wijzigingen zullen zijn aangebracht in de op 1 juli 2016 te verschijnen formele consultatieversie. Naar verwachting zal het Ministerie van Infrastructuur en Milieu het gekozen – het gebruiksgemak bevorderende – wetsysteem met lagen en richtingwijzers continueren.

46 Zo komt een industrieel bedrijf met een kleine kantine in het Activiteitenbesluit ook het voorschrift tegen dat van toepassing is op het bereiden van voedingsmiddelen met keukenapparatuur, en dat bij lozen van vethoudend afvalwater tot het hebben van een vetafscheider verplicht. Dat voorschrift is vooral geschreven voor restaurants en grootschalige voedselbereiding, maar is ook op het industrieel bedrijf van toepassing. Dat leidt tot dilemma's: wat is keukenapparatuur, en wanneer is afvalwater vethoudend? Geldt de verplichting nu wel of niet. Soms is geprobeerd om dergelijke vragen met ondergrenzen op te lossen. Voor elke inrichting in het Activiteitenbesluit geldt een voorschrift voor uitwendig wassen van motorvoertuigen, werktuigen en spoorvoertuigen, dat verplicht tot het treffen van bodembeschermende maatregelen en zuiveringsvoorzieningen voor afvalwater. Met een ondergrens – het voorschrift geldt niet indien per week ten hoogste een motorvoertuig, werktuig of spoorvoertuig wordt gewassen – is geprobeerd het voorschrift niet altijd te laten gelden. Maar ook dat is arbitrair, en bovendien beperkt handhaafbaar, omdat geen verplichting is opgenomen om bij te houden hoe vaak en hoeveel wordt gewassen.

47 Bijvoorbeeld de wens om twee verschillende instanties bevoegd te maken, zoals bij onderverdeling tussen de milieubelastende activiteit en de lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam.

48 De onderverdeling van de wateractiviteiten in de Omgevingswet komt nagenoeg overeen met de onderverdeling die de Waterwet kende, en die borduurt voort op de onderverdeling tussen de wetten die in de Waterwet zijn geïntegreerd.

1. Waar de op wetsniveau opgenomen onderverdeling van activiteiten voor de initiatiefnemer wat inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak betreft nadelig zou kunnen zijn, worden de activiteiten in het besluit bij elkaar getrokken en in samenhang behandeld. Zo worden bijvoorbeeld voor veehouderijen regels voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam samengebracht, zodat de ondernemer bij elkaar kan zien welke regels gelden voor lozen van afvalwater in de bodem, het riool en het oppervlaktewater. Ook het plaatsen, onderhouden en wellicht een keer slopen van een steiger (bouwwerk) wordt in samenhang behandeld. Deze keuze komt tot uitdrukking in de hoofdstukindeling van het besluit.
2. Via een getrapte structuur van het besluit worden voor activiteiten alleen die regels van toepassing verklaard, die daadwerkelijk voor die activiteit relevant zijn. In het hierboven genoemde voorbeeld zullen de voorschriften over het wassen van motorvoertuigen niet voor het industrieel bedrijf van toepassing worden verklaard. De regels voor het wassen zullen bijvoorbeeld wel gelden voor een tankstation, vanwege de vaak aanwezige wasstraat.

Het bij de indeling te veel rekening houden met specifieke combinaties van activiteiten zou uiteindelijk het gebruiksgemak weer kunnen verstoren. Een bouwwerk naast het oppervlaktewater kan immers ook een rijksmonument zijn, maar dat komt slechts incidenteel voor, en dan is het voor de inzichtelijkheid beter dat de initiatiefnemer in een afzonderlijk gedeelte van het besluit moet kijken, in plaats van alle eigenaren van steigers te confronteren met regels voor rijksmonumenten.⁴⁹

Met het niet van toepassing verklaren van regels voor het wassen van motorvoertuigen is niet gezegd, dat een bedrijf aan de nadelige gevolgen daarvan nooit aandacht zou moeten besteden. Mocht het wassen van auto's de schaal van een wasstraat hebben, dan kan de specifieke zorgplicht leiden tot het treffen van dezelfde maatregelen als in die wasstraat. In het Bal is ervoor gekozen, om in plaats van alle bedrijven te confronteren met de regels voor wassen van motorvoertuigen en daarmee de meeste bedrijven voor lastige interpretatiekwesaties te plaatsen, deze regels alleen te stellen voor een beperkt aantal bedrijven, die de activiteit op een significante schaal uitvoeren. Voor de andere bedrijven wordt vertrouwd op de werking van de specifieke zorgplicht. In plaats van inzet van maatwerk om in veel situaties een niet passend voorschrift 'uit te zetten' (in het Activiteitenbesluit kon het bevoegd gezag bijvoorbeeld bij maatwerkvoorschrift het lozen zonder een vetafscheider toestaan), kan zo nodig, als de zorgplicht zelf in een speci-

fiek geval onvoldoende sturend zou zijn, maatwerk worden ingezet om een verplichting 'aan te zetten'.

4.3 *Lagen en richtingaanwijzers*

De getrapte structuur van het besluit heeft vorm gekregen in een 'lagenbenadering', waarin sprake is van een oplopende mate van detaillering van de voorschriften. Daarbij wordt uitgegaan van 5 lagen, of zoveel minder als nodig is om de geldende regels voor de initiatiefnemer inzichtelijk te maken. Hierbij is sprake van een systeem van doorverwijzing tussen de lagen:

- A. Regels die van toepassing zijn op alle categorieën van activiteiten in het Bal. Dat kunnen bijvoorbeeld procedurele regels zijn over maatwerk. Dergelijke regels worden in het Omgevingsbesluit opgenomen, zodat laag A in het Bal een beperkt aantal regels bevat (begripsomschrijvingen en wederzijdse erkenning).
- B. Regels die van toepassing zijn op een gehele categorie van activiteiten, of een combinatie van een aantal categorieën, die voor de initiatiefnemer logisch op elkaar aansluiten.
- C. Richtingaanwijzers met onderverdeling van de categorie of categorieën uit laag B in kleinere delen, zoals bedrijfstakken of gebieden, waarvoor of waarbinnen over het algemeen dezelfde regels gelden. De richtingaanwijzers verwijzen naar de inhoudelijke regels in laag D.
- D. De inhoudelijke regels voor (deel)activiteiten
- E. Regels voor modules, die bij verschillende activiteiten terugkomen.

5. **Samenvatting en conclusie**

In 2015 zijn met name betekenisvolle uitspraken gedaan ten aanzien van geluid. In 2015 is het Activiteitenbesluit waarschijnlijk voor het laatst substantieel uitgebreid, zowel voor wat betreft het aantal inrichtingen als voor wat betreft voorschriften. Naar verwachting zal het Activiteitenbesluit in 2018 opgaan in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) onder de Omgevingswet. Als een bedrijf onder het Activiteitenbesluit valt, zijn de meeste artikelen in die AMvB van toepassing, maar vaak zijn ze niet relevant. Met de regering ben ik van oordeel, dat het voor de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak echter van groot belang is, dat degene die een activiteit uitvoert zo mogelijk alleen met regels wordt geconfronteerd, die voor die activiteit van belang zijn, en niet het hele besluit door moet op zoek naar andere regels die wellicht ook relevant zouden kunnen zijn. De gekozen lagenbenadering en het gebruik van richtingaanwijzers komt het gebruiksgemak ten goede als daarmee wordt bereikt dat initiatiefnemers alleen met regels wordt geconfronteerd die voor zijn activiteit(en) van belang zijn.

⁴⁹ Ook is niet gekozen voor het expliciet verwijzen naar de regels over bouwen uit het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) overal waar een activiteit een relatie zou kunnen hebben met een bouwwerk. Vanwege het brede toepassingsbereik van het Bbl zou dat niet leiden tot meer inzichtelijkheid, maar alleen tot heel veel verwijzingen.