



Het Activiteitenbesluit in de praktijk

Onderzoek naar de praktijkuitvoering in 2009

Datum 17 mei 2011
Status Definitief

Colofon

Versie 1

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Doelstelling	4
1.2	Plaats onderzoek binnen 'Modernisering algemene regels'	5
1.3	Methode van onderzoek	5
1.4	Aantallen inrichtingen dat onderdeel uitmaakt van de onderzoekspopulatie	6
1.5	Structuur van het rapport	7
2	Maatwerkvoorschriften	8
2.1	Verwachtingen bij ontwikkeling Activiteitenbesluit	8
2.2	Resultaten onderzoek: Maatwerkvoorschriften in de praktijk	9
2.3	Afronding	11
3	Meldingen	12
3.1	Verwachtingen bij ontwikkeling Activiteitenbesluit	12
3.2	Resultaten onderzoek: Meldingen in de praktijk	12
3.3	Afronding	15
4	Doelmaatregelen en middelvoorschriften (erkende en verplichte maatregelen)	16
4.1	Verwachtingen bij ontwikkeling Activiteitenbesluit	16
4.2	Resultaten onderzoek: Doelvoorschriften en erkende en verplichte maatregelen in de praktijk ...	17
4.3	Afronding	18
5	Handhaafbaarheid	19
5.1	Verwachting bij ontwikkeling Activiteitenbesluit	19
5.2	Resultaten onderzoek: handhaving Activiteitenbesluit in de praktijk	19
5.3	Afronding	26
6	Aanbevelingen	28
	Bijlage 1: Gestelde vragen aan Agentschap NL in 2009	30

1 Inleiding

Op 1 januari 2008 is het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (hierna: Activiteitenbesluit) in werking getreden. Het Activiteitenbesluit bevat algemene regels voor bedrijfsmatige activiteiten die plaatsvinden binnen een inrichting. Deze algemene regels zijn gesteld in het belang van de bescherming van het milieu.

In het Activiteitenbesluit zijn 12 voormalige (branchegerichte) Algemene maatregelen van bestuur (AMvB's)¹ samengevoegd. Daarnaast zijn bij de inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit 37.000 inrichtingen die voorheen vergunningplichtig waren onder de reikwijdte van dit besluit gebracht. De inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit heeft geresulteerd in uniforme regels voor inrichtingen die onder de reikwijdte van het besluit vallen en in een efficiencywinst in de vorm van een aanzienlijke reductie van de administratieve lasten.

Met de inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit hebben, zowel voor het bedrijfsleven als voor bevoegd gezag instanties, ingrijpende wijzigingen plaatsgevonden. Enerzijds is de reikwijdte van de algemene regels uitgebreid en daardoor het aantal vergunningplichtige inrichtingen afgenomen, anderzijds bevat het Activiteitenbesluit een nieuwe structuur. De voormalige 8.40-AMvB's hadden namelijk een indeling naar branches, terwijl in het Activiteitenbesluit is gekozen voor een indeling naar activiteiten en installaties. Daarnaast bevat het Activiteitenbesluit nieuwe kenmerkende elementen.

1.1 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om een globaal beeld te krijgen van de uitvoering van het Activiteitenbesluit. Dit globale beeld dient een indicatie te geven of de beoogde doelen en functies van het Activiteitenbesluit en de kenmerkende elementen van het besluit in de praktijk worden bereikt. Het onderzoek richt zich daarbij op het jaar 2009.

Het onderzoek beperkt zich tot een aantal aspecten. Dat betreffen kenmerkende aspecten van het Activiteitenbesluit, namelijk de maatwerkvoorschriften, doel- en middelvoorschriften, de melding en de zorgplicht. Daarnaast is de handhaafbaarheid van het besluit onderdeel van dit onderzoek.

De resultaten van het onderzoek worden gebruikt voor de verdere optimalisatie en vereenvoudiging van het Activiteitenbesluit voor de praktijk. Dat betekent dat de onderzoeksresultaten kunnen leiden tot bijvoorbeeld het aanpassen van de voorschriften in het Activiteitenbesluit en de Regeling algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Activiteitenregeling), het aanpassen van de Activiteitenbesluit Internet Module (AIM), of tot gerichte voorlichtingsacties voor het bevoegd gezag of het bedrijfsleven.

Daarnaast worden de resultaten van dit onderzoek gebruikt als input voor de evaluatie van het Activiteitenbesluit. In artikel 6.42 Activiteitenbesluit en artikel 6.13 Activiteitenregeling is een verplichting voor de Minister van Infrastructuur en Milieu

¹ Het betreft de volgende AMvB's: Besluit bouw- en houtbedrijven milieubeheer; Besluit detailhandel en ambachtsbedrijven milieubeheer; Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer; Besluit inrichtingen voor motorvoertuigen milieubeheer; Besluit jachthavens; Besluit opslaan in ondergrondse tanks 1998; Besluit opslag- en transportbedrijven milieubeheer; Besluit tandartspraktijken milieubeheer; Besluit tankstations milieubeheer; Besluit textielreinigingsbedrijven milieubeheer; Besluit voorzieningen en installaties milieubeheer; Besluit woon- en verblijfsgebouwen milieubeheer.

(IenM) opgenomen om in 2014 met een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van het besluit en de regeling aan de kamer aan te bieden. Om voldoende gegevens te verzamelen voor deze wettelijke evaluatie krijgt dit onderzoek de komende jaren een vervolg, zodat trends in de uitvoering kunnen worden vastgesteld. Derhalve dient dit onderzoek als een deelonderzoek te worden beschouwd; de resultaten dienen als input voor de evaluatie die in 2014 plaats gaat vinden.

1.2 Plaats onderzoek binnen 'Modernisering algemene regels'

Na de inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit is het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) (inmiddels het ministerie van IenM) in overleg met andere overheden en het bedrijfsleven gestart met de zogenaamde tweede fase van het project 'Modernisering algemene regels'. Het doel van deze tweede fase is tweeledig. Ten eerste heeft de tweede fase als doel om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven terug te dringen door vergunningplichtige inrichtingen onder de reikwijdte van het Activiteitenbesluit te brengen. Dit vindt gefaseerd plaats. Het tweede doel van de tweede fase is het optimaliseren en vereenvoudigen van het Activiteitenbesluit. Dit onderzoek is uitgevoerd in het kader van deze tweede doelstelling.

1.3 Methode van onderzoek

In het kader van dit onderzoek is een literatuurstudie en een empirisch onderzoek verricht, waarbij de nadruk ligt op het empirisch onderzoek. De literatuurstudie bestaat uit een analyse van jurisprudentie en eerder verschenen onderzoeksrapporten over het Activiteitenbesluit, waaronder een analyserapport van de vragen die in 2009 over het Activiteitenbesluit zijn gesteld aan Agentschap NL (zie bijlage 1 voor een overzicht). Het doel van de literatuurstudie is om uit deze bronnen informatie te destilleren over de praktijkervaringen met de eerder genoemde kenmerkende aspecten van het Activiteitenbesluit.

Voor het empirisch onderzoek is in overleg met de VROM Inspectie (VI), Agentschap NL, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), twee milieuableidenden van gemeenten en het bedrijfsleven een vragenlijst over de uitvoering van het Activiteitenbesluit in de gemeentelijke praktijk ontwikkeld. Deze vragenlijst is erop gericht om een globaal beeld te krijgen van de uitvoering van het Activiteitenbesluit door gemeenten.

Om een representatief beeld te krijgen van de uitvoering van het Activiteitenbesluit is het van belang dat sprake is van een representatieve onderzoekspopulatie. Aangezien de colleges van burgemeester en wethouders van gemeenten in 2009 voor bijna alle inrichtingen die volledig onder het Activiteitenbesluit vielen, bevoegd gezag waren, is ervoor gekozen om het empirisch onderzoek plaats te laten vinden onder gemeenten. De dataverzameling heeft plaatsgevonden in het kader van de zogenaamde gemeentenbezoeken door de VI. In dit kader zijn 219 van de 418 Nederlandse gemeenten benaderd. Daarnaast zijn milieudiensten benaderd. Het betreft de milieudiensten die de taken in het kader van het Activiteitenbesluit voor één of meer van deze 219 gemeenten uitvoeren. In totaal is voor 171 van de 219 gemeenten, de vragenlijst ingevuld.

Tabel 1: Onderzoekspopulatie: Respons benaderde gemeenten

	Totaal in NL (in aantal)	Benaderd (in aantal)	Respons (in aantal)	Respons (in percentage)
Aantal gemeenten	418	219	171	78%

Opgemerkt dient te worden dat de vragenlijst niet door iedereen even zorgvuldig is ingevuld. Dit heeft tot gevolg dat niet bij ieder onderdeel de onderzoekspopulatie van 171 gemeenten is gehandhaafd. In dit rapport is derhalve per onderdeel de grootte van de onderzoekspopulatie aangegeven.

1.4 Aantallen inrichtingen dat onderdeel uitmaakt van de onderzoekspopulatie

Het Activiteitenbesluit stelt algemene regels aan inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer. Het begrip inrichting is in deze wet gedefinieerd. Over het algemeen vallen plaatsgebonden bedrijfsmatige activiteiten onder het inrichtingenbegrip. Het Activiteitenbesluit is van toepassing op drie verschillende typen inrichtingen:

Inrichtingen type A: Dit zijn inrichtingen met een beperkte milieurelevantie. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om kantoren, een groot deel van de schoolgebouwen en de kleine detailhandel. Vanwege de beperkte milieurelevantie is op deze inrichtingen een licht regime van toepassing. Deze inrichtingen hebben geen verplichting om over een milieuvergunning te beschikken (in 2009 was er nog geen sprake van een omgevingsvergunning voor het milieu) en hebben tevens geen verplichting om een melding te doen. De milieuvoorschriften waar deze inrichtingen aan moeten voldoen, zijn opgenomen in het Activiteitenbesluit;

Inrichtingen type B: Dit betreffen inrichtingen met meer milieurelevantie dan de inrichtingen type A. Het gaat bijvoorbeeld om metaal- en houtbewerkingsbedrijven. Voor deze inrichtingen geldt geen verplichting om te beschikken over een milieuvergunning (in 2009 was er nog geen sprake van een omgevingsvergunning voor het milieu), maar wel de verplichting om voor het oprichten of het veranderen van de inrichting een melding te doen. De milieuvoorschriften waar deze inrichtingen aan moeten voldoen, zijn opgenomen in het Activiteitenbesluit;

Inrichtingen type C: Deze inrichtingen zijn in twee groepen onder te verdelen. Ten eerste gaat het om inrichtingen die over een milieuvergunning dienen te beschikken (in 2009 was er nog geen sprake van een omgevingsvergunning voor het milieu). Ten tweede gaat het om inrichtingen die onder de reikwijdte van een andere AMvB vallen. Het gaat daarbij om inrichtingen waar landbouwactiviteiten plaatsvinden. Voor een deel van de activiteiten die plaatsvinden binnen deze inrichtingen geldt het Activiteitenbesluit; de inrichting moet voor die activiteit aan de milieuvoorschriften in het Activiteitenbesluit voldoen.

Binnen de 171 gemeenten die in het kader van het onderzoek bruikbare gegevens hebben geleverd, waren op 31 december 2009 volgens die gemeenten in totaal ruim 193.000 inrichtingen in werking die onder de reikwijdte van het Activiteitenbesluit vallen (zie Tabel 2). Daarbij dient te worden vermeld dat een deel van dit aantal een schatting is.

Tabel 2: Aantal inrichtingen dat onderdeel uitmaakt van de onderzoekspopulatie

(n = 171 gemeenten)	Exact	Schatting	Totaal
Inrichtingen type A	33.969	9.108	43.077
Inrichtingen type B	97.259	20.993	118.252
Inrichtingen type C	27.227	4.849	32.076
Inrichtingen type A, B en C	141.984	51.421	193.405

1.5 Structuur van het rapport

In de hoofdstukken 2 tot en met 4 worden kenmerkende aspecten van het Activiteitenbesluit behandeld. Hoofdstuk 2 gaat over maatwerkvoorschriften. Hoofdstuk 3 behandelt de melding en in hoofdstuk 4 komen de doel- en middelvoorschriften aan bod. Vervolgens wordt in hoofdstuk 5 de handhaving van het Activiteitenbesluit in de gemeentelijke praktijk beschreven.

De hoofdstukken 2 tot en met 5 hebben eenzelfde opbouw. In de eerste paragraaf worden de verwachtingen bij de ontwikkeling van het Activiteitenbesluit besproken. In de tweede paragraaf wordt de uitwerking in de praktijk uiteengezet. De derde paragraaf van ieder hoofdstuk bevat een afronding, waarin –voorzover dat mogelijk is- een link wordt gelegd tussen de verwachtingen bij de ontwikkelingen van het Activiteitenbesluit en de uitwerking in de praktijk.

Hoofdstuk 6 bevat aanbevelingen voor het projectteam Activiteitenbesluit.

2 Maatwerkvoorschriften

Het Activiteitenbesluit biedt het bevoegd gezag op diverse plaatsen de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften. Het instrument maatwerkvoorschrift maakt het mogelijk om te komen tot een op een concrete situatie toegesneden doelmatige oplossing. De bevoegdheid tot het stellen van maatwerk is opgenomen voor onderwerpen die in een specifieke situatie nadere invulling of aanvulling behoeven. Daarnaast wordt voor een aantal onderwerpen de bevoegdheid geboden om in een specifieke situatie bij maatwerkvoorschrift af te wijken van een voorschrift uit het Activiteitenbesluit of de Activiteitenregeling. De bevoegdheid tot het stellen van maatwerk is in al deze gevallen expliciet bij het betreffende voorschrift van het Activiteitenbesluit of de Activiteitenregeling aangegeven. Het stellen van maatwerk is overigens slechts mogelijk voor de ruimte die bij het desbetreffende artikel wordt geboden.

Daarnaast bevat het Activiteitenbesluit een zorgplichtbepaling (artikel 2.1). De zorgplicht bepaalt dat degene die de inrichting drijft en weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat door het in werking zijn 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 voorkomt of beperkt voor zover dat redelijkerwijs van hem kan worden gevergd. De zorgplichtbepaling geeft in het tweede lid vervolgens concreter aan wat moet worden verstaan onder het voorkomen of beperken van het ontstaan van negatieve gevolgen voor het milieu. Het derde lid van de zorgplichtbepaling bevat een bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften op grond van de zorgplicht. Het stellen van maatwerk op grond van dit lid is alleen mogelijk voor aspecten die niet uitputtend zijn geregeld in het Activiteitenbesluit.

2.1 Verwachtingen bij ontwikkeling Activiteitenbesluit

In de voormalige 8.40-AMvB's was de 'nadere eis' het instrument om in specifieke gevallen een algemeen voorschrift uit deze besluiten aan te scherpen. Het maatwerkvoorschrift op grond van het Activiteitenbesluit is anders dan deze 'nadere eis', omdat met behulp van het maatwerkvoorschrift een algemeen voorschrift niet alleen aangescherpt kan worden, maar ook kan worden versoepeld.

In de toelichting bij het Activiteitenbesluit² zijn verwachtingen over het instrument maatwerkvoorschrift opgenomen. Gelet op de specifieke werkingssfeer van het instrument zou het gebruik beperkt moeten blijven tot **bijzondere** en **incidentele** gevallen, vergelijkbaar met de toepassing van de nadere eisen onder de oude 8.40-AMvB's.

Het Activiteitenbesluit biedt ten opzichte van de voormalige 8.40-AMvB's meer mogelijkheden tot het stellen van maatwerkvoorschriften. In het kader van de inspraak op het ontwerp-Activiteitenbesluit is door veel brancheorganisaties bezwaar gemaakt tegen de mogelijkheden die het Activiteitenbesluit en de –regeling bieden tot het stellen van maatwerkvoorschriften. Zij vreesden dat dit zou leiden tot meer maatwerkvoorschriften dan onder de oude 8.40-AMvB's.

² Stb. 2007, 415, p. 115-118.

2.2 Resultaten onderzoek: Maatwerkvoorschriften in de praktijk

In het kader van het praktijkonderzoek is gemeenten gevraagd hoeveel maatwerkvoorschriften door deze gemeenten zijn gesteld in 2009. Eveneens is de vraag gesteld hoeveel van deze maatwerkvoorschriften op aanvraag van de inrichtinghouder zijn gesteld. Omdat er naar verwachting relatief veel geluidmaatwerkvoorschriften worden gesteld voor inrichtingen op gezoneerde industrieterreinen, is tevens specifiek gevraagd naar het aantal gezoneerde industrieterreinen binnen de onderzochte gemeenten en hoeveel maatwerkvoorschriften in 2009 zijn vastgesteld in het kader van zonebeheer. In Tabel 3 zijn de resultaten weergegeven.

Tabel 3: Aantal maatwerkvoorschriften in de praktijk

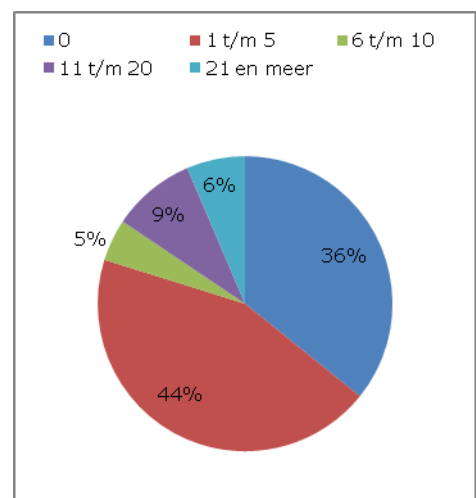
(n = 109 gemeenten; 140.472 inrichtingen, waarvan 33.266 type A, 87.643 type B en 19.563 type C)	
Aantal maatwerkvoorschriften in 2009:	677
Waarvan op aanvraag inrichtinghouder:	92
Waarvan maatwerk in het kader van zonebeheer:	191 (voor 150 terreinen)

Uit Tabel 3 is af te leiden dat door 109 gemeenten in 2009 in totaal 677 maatwerkvoorschriften zijn gesteld. 92 van deze maatwerkvoorschriften (16% van het totaal) is op aanvraag van de inrichtinghouder gesteld.

Binnen deze 109 gemeenten waren op 31 december 2009 ruim 140.000 inrichtingen in werking. Voor ruim 140.000 inrichtingen zijn derhalve in 2009 677 maatwerkvoorschriften gesteld. Dat betekent dat hooguit voor 1 op de 207 inrichtingen in 2009 een maatwerkvoorschrift is gesteld. Dit aantal kan in de praktijk lager liggen, omdat het mogelijk is dat meerdere maatwerkvoorschriften per inrichting zijn gesteld. Daarnaast blijkt dat 191 maatwerkvoorschriften gesteld zijn in het kader van het zonebeheer voor inrichtingen op gezoneerde industrieterreinen (28% van het totaal). Derhalve zijn in 2009 486 maatwerkvoorschriften niet in het kader van het zonebeheer gesteld. Verdeeld over de ruim 140.000 inrichtingen, betekent dit dat, uitgezonderd de maatwerkvoorschriften die in het kader van het zonebeheer zijn gesteld, hooguit voor 1 op de 289 inrichtingen in 2009 een maatwerkvoorschrift is gesteld.

Het gemiddeld aantal gestelde maatwerkvoorschriften per gemeente bedraagt 6,2. Het aantal gestelde maatwerkvoorschriften verschilt echter sterk per gemeente, zo blijkt uit figuur 1. Het merendeel van de gemeenten heeft in 2009 geen (39 gemeenten; 36%) of niet meer dan 5 (48 gemeenten; 44%) maatwerkvoorschriften gesteld. Een aantal gemeenten heeft in het kader van het onderzoek aangegeven dat het beleid is om terughoudend om te gaan met de bevoegdheid tot het stellen van maatwerk. Ook hebben gemeenten aangegeven dat de noodzaak tot het stellen van maatwerk ontbreekt of zelden voorkomt.

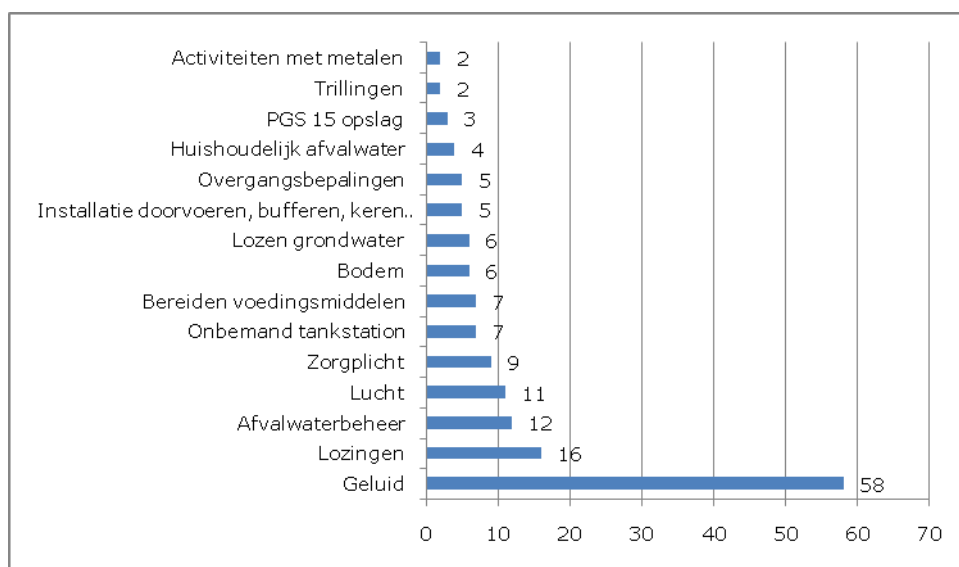
Een aantal gemeenten heeft relatief veel maatwerkvoorschriften gesteld. Daarbij



Figuur 1: Aantal maatwerkvoorschriften gerangschikt naar gemeenten

dient opgemerkt te worden dat twee van deze gemeenten relatief veel maatwerkvoorschriften in het kader van het zonebeheer hebben gesteld.

Gemeenten is gevraagd naar de artikelen op basis waarvan ze in 2009 één of meer maatwerkvoorschriften hebben gesteld. De antwoorden op deze vraag zijn, gecategoriseerd naar thema's en activiteiten, in Figuur 2 weergegeven. Uit deze figuur blijkt dat 58 van de 109 gemeenten hebben aangegeven dat ze in 2009 een maatwerkvoorschrift voor geluid hebben gesteld. Dat relatief veel gemeenten een maatwerkvoorschrift voor geluid hebben gesteld, is enerzijds te verklaren door de maatwerkvoorschriften die in het kader van het zonebeheer zijn gesteld. Anderzijds is geluid een typisch hinderaspect waarvoor een lokale afweging –en derhalve maatwerk- van belang is.



Figuur 2: Thema's en activiteiten waarvoor in 2009 maatwerkvoorschriften zijn gesteld

Er zijn ook thema's en activiteiten waarvoor in 2009 geen maatwerkvoorschriften zijn gesteld. Dit betreffen:

- Afvalbeheer;
- Het in werking hebben van een windturbine;
- Opslag van gevaarlijke stoffen in een winkelruimte;
- Opslag in bovengrondse tanks;
- Opslag van stuifgevoelige goederen;
- Activiteiten met hout;
- Activiteiten met kunststof;
- Emissies van een parkeergarage;
- Afleveren van brandstof aan vaartuigen;
- Afleveren van brandstof voor eigen gebruik;
- Onderhoud van motoren;
- Zeefdrukken.

7 gemeenten hebben in 2009 maatwerkvoorschriften op grond van de zorgplicht gesteld. Dit maatwerk is onder meer gesteld voor het stackeren van containers, het in werking hebben van natte koeltorens³ en het afdekken van koelmeubelen in

³ Voor 1 januari 2010 bevatte het Activiteitenbesluit geen specifieke voorschriften voor het in werking hebben van een natte koeltoren. Deze activiteit kon echter wel onder de reikwijdte van het Activiteitenbesluit vallen, omdat een natte koeltoren geen vergunningplichtige activiteit was. Dat betekent dat voor 1 januari 2010 deze activiteit onder de zorgplicht van het Activiteitenbesluit viel en het bevoegd gezag op grond van de zorgplicht

supermarkten. Uit het onderzoek komt geen onderwerp of activiteit naar voren, waarvoor relatief veel maatwerk op grond van de zorgplicht is vastgesteld. Hieruit volgt dat er geen aanwijzingen zijn dat voor activiteiten of onderwerpen die thans onder de zorgplicht vallen, expliciete voorschriften dienen te worden opgenomen.

2.3 Afronding

Het Activiteitenbesluit en de –regeling bieden het bevoegd gezag mogelijkheden tot het stellen van maatwerkvoorschriften. Uit de nota van toelichting bij het Activiteitenbesluit blijkt dat het stellen van maatwerkvoorschriften beperkt zou moeten blijven tot incidentele en bijzondere gevallen, vergelijkbaar met de toepassing van de nadere eisen onder de oude 8.40-AMvB's. Omdat geen cijfers bekend zijn over de inzet van het instrument 'nadere eis' onder de oude 8.40-amvb's, is het niet mogelijk om een kwantitatieve vergelijking te maken met de inzet van maatwerk. Wel zijn er op basis van de resultaten van dit onderzoek naar onze mening aanwijzingen dat in 2009 terughoudend gebruik is gemaakt van de bevoegdheid tot het stellen van maatwerk.

Uit het onderzoek blijkt namelijk dat 36% van de gemeenten in 2009 geen maatwerk hebben gesteld. 44% van de gemeenten hebben in 2009 1 tot 6 besluiten genomen tot het stellen van maatwerkvoorschriften. 20% van de gemeenten heeft 6 of meer maatwerkvoorschriften gesteld in 2009.

Uit de onderzoeksresultaten blijkt verder dat door 109 gemeenten in 2009 677 maatwerkvoorschriften zijn gesteld. Binnen deze gemeenten waren op 31 december 2009 ruim 140.000 inrichtingen in werking. Een substantieel deel (191 van de 677) van de maatwerkvoorschriften is in het kader van zonebeheer voor gezoneerde industrieterreinen gesteld. Verder blijkt dat in 2009 niet alle mogelijkheden tot het stellen van maatwerkvoorschriften zijn benut. Voor een aantal thema's en activiteiten is geen maatwerk gesteld.

Ook komt uit de onderzoeksresultaten naar voren dat er geen onderwerpen of activiteiten zijn waarvoor door meerdere gemeenten maatwerk op grond van de zorgplicht is gesteld. De onderzoeksresultaten leveren derhalve geen aanwijzing op dat activiteiten of onderwerpen die thans onder de zorgplicht zijn geregeld, een expliciete regeling in het Activiteitenbesluit behoeven.

3 Meldingen

Het Activiteitenbesluit kent een meldingsplicht voor inrichtingen type B en inrichtingen type C. Op basis van deze plicht dienen deze inrichtingen vier weken voor het oprichten of veranderen van de inrichting een melding in te dienen bij het bevoegd gezag. De melding dient om het bevoegd gezag op de hoogte te stellen van het oprichten of het veranderen van de inrichting (signaleringsfunctie) en zorgt voor bekendheid van gegevens van de inrichting bij het bevoegd gezag met het oog op de handhaving (controlefunctie). Op een melding volgt geen besluit.

Op grond van de oude 8.40-AMvB's gold al een meldingsplicht voor de inrichtingen die onder deze AMvB's vielen. Een verschil met de oude systematiek is dat onder het Activiteitenbesluit geen meldingsplicht geldt voor inrichtingen type A. Inrichtingen type A zijn inrichtingen met een beperkte milieurelevantie.

Ter ondersteuning van het Activiteitenbesluit is de AIM ontwikkeld. Deze internetmodule biedt de inrichtinghouder de mogelijkheid om de melding digitaal in te dienen bij het bevoegd gezag.

3.1 Verwachtingen bij ontwikkeling Activiteitenbesluit

Voor het Activiteitenbesluit is een digitaal systeem geïntroduceerd, de AIM, waarmee de inrichtinghouder de mogelijkheid heeft om een melding digitaal in te dienen. Hoewel een melding via de AIM niet wettelijk verplicht is, wordt het melden met behulp van de AIM wel gestimuleerd. Dit zou ertoe moeten leiden dat het gros van de meldingen digitaal wordt ingediend.

3.2 Resultaten onderzoek: Meldingen in de praktijk

In het kader van het onderzoek zijn gegevens bij gemeenten verzameld over de melding.

Aantal meldingen en methode van het indienen van melden

Gemeenten is gevraagd naar het aantal meldingen dat in 2009 is ontvangen voor het oprichten of het veranderen van inrichtingen type B. Indien het exacte aantal meldingen niet bekend was, is naar een schatting gevraagd. Uit deze gegevens blijkt dat 166 gemeenten in 2009 6.441 meldingen hebben ontvangen voor het oprichten of veranderen van inrichtingen type B. In deze 166 gemeenten waren op 31 december 2009 naar schatting 181.000 inrichtingen type B in werking.

Van de 6.441 meldingen die zijn ontvangen, zijn 5.627 via de AIM digitaal ingediend. 87% van de meldingen zijn derhalve via de AIM ingediend.

Het is niet verplicht om de melding digitaal via de AIM te verrichten. Een 'papieren melding' volstaat derhalve ook, ondanks dat vanuit de rijksoverheid het gebruik van de AIM wordt gestimuleerd. Aan gemeenten is gevraagd of ze papieren meldingsformulieren ter beschikking stellen aan ondernemers. 59 van de 166 gemeenten (36%) hebben in 2009 aan ondernemers als alternatief voor de AIM een papieren meldingsformulier aangeboden. 3 gemeenten, die over papieren meldingsformulieren beschikken, hebben aangegeven standaard naar de AIM te verwijzen en in incidentele situaties het papieren meldingsformulier ter beschikking te stellen.

Naleving meldplicht

Aan gemeenten is verder gevraagd hoe vaak zij in het kader van toezicht op de naleving van het Activiteitenbesluit hebben geconstateerd dat een inrichting type B de meldingsplicht op grond van artikel 1.10 van het Activiteitenbesluit niet had nageleefd.

Er zijn 72 gemeenten (met een totaal van 39.159 inrichtingen type B op 31 december 2009) die dit voor 2009 hebben geregistreerd en dus exact weten hoe vaak is geconstateerd dat artikel 1.10 niet door een type B inrichting was nageleefd. Het ging hierbij om 1606 gevallen.

Daarnaast hebben 56 gemeenten (met een totaal van 43.098 inrichtingen type B op 31 december 2009) een schatting gemaakt van hoe vaak zij in 2009 in het kader van het toezicht op de naleving hebben geconstateerd dat een inrichting type B de meldingsplicht op grond van artikel 1.10 van het Activiteitenbesluit niet heeft nageleefd. Het ging hier om ongeveer 965 gevallen.

Tabel 4: Aantal overtredingen melding en aantal (gecontroleerde) inrichtingen

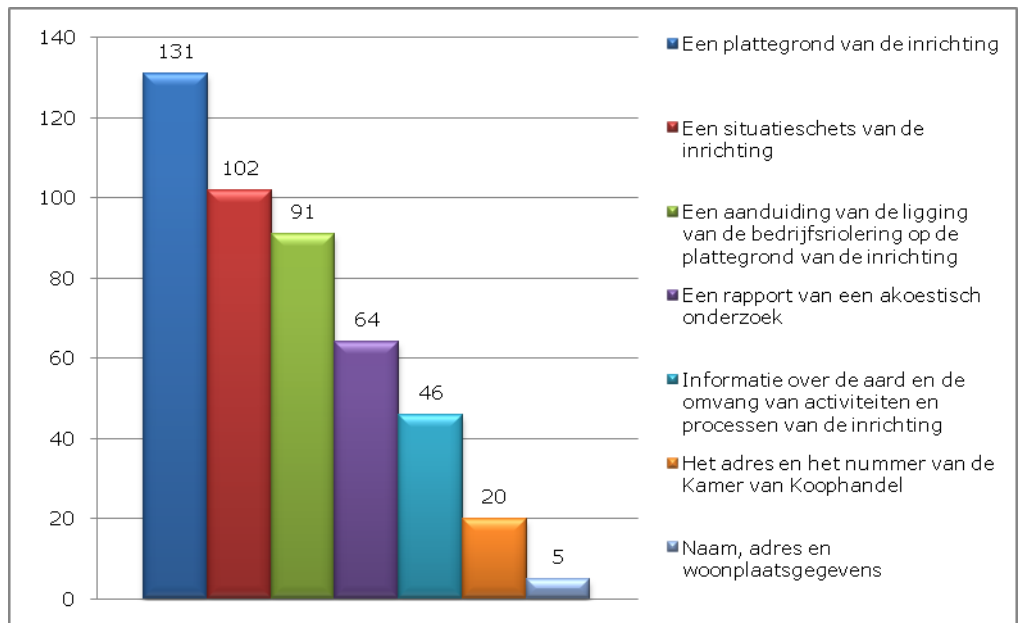
(n= 128 gemeenten; 82.257 type B inrichtingen)	Exact (72 gemeenten)	Geschat (56 gemeenten)	Totaal (128 gemeenten)
Geconstateerde overtreding van artikel 1.10 in 2009	1606 (15 %)	965 (10%)	2571 (13%)
Totaal aantal gecontroleerde type B inrichtingen in 2009	10613	9558	20171

In totaal zijn door deze 128 gemeenten in 2009 circa 20171 inrichtingen type B gecontroleerd. Uit de data volgt dat bij 13% van deze gecontroleerde inrichtingen is geconstateerd, dat in strijd met artikel 1.10 van het Activiteitenbesluit geen melding van het oprichting of veranderen van de inrichting is gedaan.

10 gemeenten hebben in de algemene opmerkingen aangegeven, dat een groot deel van de meldingen binnenkomt nadat een toezichthouder een controlebezoek aan het bedrijf heeft gebracht en de inrichtinghouder in het kader van dat bezoek op de meldplicht heeft geattendeerd. Verder geven 3 gemeenten aan, dat het aan inrichtinghouders moeilijk is uit te leggen dat zij zich niet hoeven te melden maar wel aan de voorschriften van het Activiteitenbesluit moeten voldoen. 1 gemeente geeft aan dat zonder meldplicht het lastig is inrichtingen type A op te sporen en 1 andere gemeente merkt op, dat de meldplicht zou mogen worden uitgebreid.

Gegevens die bij de melding ontbreken

Gemeenten hebben aangegeven dat ingediende meldingen vaak niet volledig zijn. Met een niet volledige melding wordt bedoeld op een melding die niet aan alle vereisten voldoet, vanwege het ontbreken van gegevens. Uit het onderzoek blijkt dat 1.931 van de 6.441 meldingen die in 2009 zijn ingediend niet volledig waren. Dit betekent dat circa 30% van deze meldingen niet volledig was. In Figuur 3 is aangegeven welke gegevens relatief vaak ontbraken of onvolledig waren.



Figuur 3: Gegevens die bij de melding ontbreken

Uit de Figuur 3 blijkt dat gegevens die relatief vaak ontbreken gegevens zijn die als afzonderlijke bestanden bij de melding in de AIM gevoegd dienen te worden of nagestuurd dienen te worden. Het betreffen tekeningen en rapporten.

42 gemeenten hebben in het kader van het onderzoek een algemene opmerking geplaatst over de melding via de AIM. 3 van deze 42 gemeenten geven aan positief te zijn over de AIM. 20 gemeenten geven aan, dat de vragen in de AIM lastig zijn voor ondernemers en 4 gemeenten stellen dat de activiteiten (die in de AIM worden omschreven) voor ondernemers niet altijd even herkenbaar zijn. 8 gemeenten merken nogmaals op, dat veel meldingen onvolledig zijn. Een deel van deze gemeenten ondersteunt ondernemers bij het invullen van de AIM. Door een actieve ondersteuning vanuit de gemeenten wordt ervoor zorg gedragen dat meldingen volledig zijn.

Verder geven 2 gemeenten aan, dat e-mails die automatisch vanuit de AIM worden verzonden naar de inrichtinghouder, door e-mailsprogramma's als spam worden aangemerkt, en daardoor niet bij de inrichtinghouder terechtkomen. Bij 1 gemeente lukt het telkens niet te melden.

Het ontbreken van de koppeling tussen AIM en het Omgevingsloket Online (OLO) dan wel het niet geïntegreerd zijn van de AIM in de OLO wordt door 2 gemeenten als onhandig ervaren. Verder is door 1 gemeente voorgesteld om de startpagina van de AIM gebruiksvriendelijker en overzichtelijker te maken.

Uit de jaarrapportage van Agentschap NL blijkt dat door bevoegd gezag instanties in 2009 relatief veel vragen zijn gesteld over de AIM. Van de circa 2870 vragen die in 2009 specifiek over het Activiteitenbesluit zijn gesteld, hadden 551 vragen betrekking op de melding en het gebruik van de AIM (19%). Daarmee is de melding en de AIM ook het onderwerp waar in 2009 de meeste vragen over zijn gesteld aan Agentschap NL. 4% van de 551 vragen over de AIM, gingen over fouten in de AIM of waren suggesties voor verbeteringen. 7% van de vragen was inhoudelijk van aard en 12% van de vragen waren procedureel van aard. 11% van de vragen betrof wijziging van contactgegevens ten behoeve van de beheersmodule. Het merendeel (67%) van de vragen was echter technisch van aard. Van de vragen die technisch van aard waren ging 6% over de status van de melding, 11% over problemen bij

bevestiging van de melding, 37% over reactie of aanvulling op reeds gedane meldingen en 3% over het niet kunnen vinden van de startpagina van de AIM.

Beheeromgeving

414 van de totaal 418 Nederlandse gemeenten zijn op dit moment aangesloten op de AIM. Inrichtinghouders binnen deze gemeenten hebben de mogelijkheid om de melding digitaal via de AIM in te dienen. Voor gemeenten is een beheeromgeving voor de AIM ingericht. Met behulp van deze beheeromgeving kan het bevoegd gezag de ingediende meldingen beheren. Uit het onderzoek blijkt dat 121 van de 162 gemeenten (75%) die de vraag over de beheeromgeving van de AIM hebben beantwoord, gebruik maken of hebben gemaakt van de beheeromgeving van de AIM. Van de 41 gemeenten die geen gebruik maken van de beheeromgeving, hebben 3 gemeenten in de algemene opmerkingen opgemerkt niet bekend te zijn met de beheeromgeving van de AIM. 9 gemeenten hebben in de algemene opmerkingen aangegeven er bewust voor gekozen te hebben geen gebruik te maken van de beheeromgeving, omdat ze een ander systeem hanteren. 3 gemeenten hebben aangegeven dat ze de nut en noodzaak van de beheeromgeving niet inzien.

3.3 Afronding

Onder het Activiteitenbesluit geldt voor inrichtingen type B en type C de verplichting om vier weken voorafgaand aan het oprichten of het veranderen van de inrichting een melding in te dienen bij het bevoegd gezag. Deze melding kan digitaal met behulp van de Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) worden verricht. Uit het onderzoek blijkt dat 87% van de meldingen voor het oprichten of het veranderen van inrichtingen type B digitaal zijn ingediend met de AIM. Het melden met behulp van de AIM is geen verplichting, maar wordt vanuit de rijksoverheid wel gestimuleerd. Uit het onderzoek blijkt dat 36% van de gemeenten naast de AIM een papieren meldingformulier beschikbaar stellen. Over het algemeen verwijzen gemeenten standaard naar de AIM voor het verrichten van een melding en wordt alleen in incidentele situaties een papieren meldingformulier verstrekt.

Uit het onderzoek blijkt verder dat 30% van de meldingen voor inrichtingen type B niet volledig waren. Gegevens die relatief vaak ontbreken zijn gegevens die bij de melding dienen te worden gevoegd, zoals plattegrondtekeningen, situatieschetsen en rapporten. Daarnaast geven gemeenten aan dat de vragen in de AIM lastig zijn voor inrichtinghouders. Inrichtinghouders hebben ondersteuning nodig bij het invullen van de melding.

Voor bevoegd gezag instanties is een beheeromgeving beschikbaar voor het beheren van meldingen die zijn ingediend via de AIM. 75% van de gemeenten maakt gebruik van deze beheeromgeving. 4 gemeenten zijn in ieder geval niet bekend met de beheeromgeving.

Uit de data volgt verder dat circa 13% van het aantal type B inrichtingen dat in 2009 is gecontroleerd, de meldingsplicht op grond van het Activiteitenbesluit niet heeft nageleefd.

4 Doelmaatregelen en middelvoorschriften (erkende en verplichte maatregelen)

Het Activiteitenbesluit stelt algemene regels aan een groot aantal activiteiten. Deze algemene regels zijn verdeeld over doel- en middelvoorschriften. Doelvoorschriften zijn voornamelijk in het besluit opgenomen. Aan deze doelvoorschriften zijn in de Activiteitenregeling middelvoorschriften gekoppeld.

Het Activiteitenbesluit maakt onderscheid tussen twee verschillende soorten doelvoorschriften; kwantitatieve en kwalitatieve doelvoorschriften. Kwantitatieve doelvoorschriften geven eenduidig aan wat de maximaal toegestane milieubelasting is. Een voorbeeld van een kwantitatief doelvoorschrift is een emissiegrenswaarde. Aan de kwantitatieve doelvoorschriften zijn in de Activiteitenregeling *erkende maatregelen* gekoppeld. Met het toepassen van de erkende maatregel wordt aan het kwantitatieve doelvoorschrift uit het Activiteitenbesluit voldaan. Om flexibiliteit te waarborgen kan de drijver van de inrichting er ook voor kiezen om een andere maatregel te treffen. Voor het treffen van een alternatieve maatregel heeft de inrichtinghouder geen toestemming nodig van het bevoegd gezag. Wel dient de inrichtinghouder, bijvoorbeeld in het kader van toezicht of handhaving, aan te kunnen tonen dat met de alternatieve maatregel aan het kwantitatieve doelvoorschrift wordt voldaan.

Naast de kwantitatieve doelvoorschriften en de daaraan gekoppelde erkende maatregelen kent het Activiteitenbesluit kwalitatieve doelvoorschriften. Aan deze kwalitatieve voorschriften zijn in de Activiteitenregeling *verplichte maatregelen* gekoppeld. Deze verplichte maatregelen dienen in beginsel verplicht te worden toegepast. Het Activiteitenbesluit biedt wel de mogelijkheid om ook een alternatieve maatregel toe te passen die gelijkwaardig is aan de verplichte maatregel. Omdat deze gelijkwaardigheid van deze alternatieve maatregel niet op elk moment eenvoudig kan worden getoetst, is hiervoor wel een voorafgaande toestemming van het bevoegd gezag vereist, waarbij de inrichtinghouder aan dient te tonen dat de maatregel gelijkwaardig is. Dit wordt de gelijkwaardigheidstoets genoemd.

4.1 Verwachtingen bij ontwikkeling Activiteitenbesluit

Bij de ontwikkeling van het Activiteitenbesluit is ernaar gestreefd om zoveel mogelijk kwantitatieve doelvoorschriften op te nemen en daar erkende maatregelen aan te koppelen. Alle betrokken actoren waren voorstander van dit systeem. Het biedt ondernemers enerzijds flexibiliteit en anderzijds zekerheid. Kleine en middelgrote bedrijven zouden in veel gevallen de voorkeur hebben voor zekerheid en duidelijkheid. Als een inrichtinghouder de erkende maatregel toepast, heeft hij de zekerheid dat daarmee voldaan wordt aan het kwantitatieve doelvoorschrift. Aan de andere zijde biedt het optimale flexibiliteit, omdat een inrichtinghouder vrij is om een alternatieve maatregel toe te passen.⁴

Middelvoorschriften (erkende en verplichte maatregelen) zijn met name in de Activiteitenregeling opgenomen. De verwachting was dat een regelmatige actualisering van middelvoorschriften nodig zou zijn. Dat is de reden geweest om deze middelvoorschriften in een ministeriële regeling op te nemen. Een ministeriële regeling kan ten opzichte van een AMvB snel worden gewijzigd.

⁴ Stb. 2007, 415, p. 113-114, 150-151.

4.2 Resultaten onderzoek: Doelvoorschriften en erkende en verplichte maatregelen in de praktijk

Als een inrichtinghouder kiest om een alternatief voor een erkende maatregel toe te passen, is de inrichtinghouder niet verplicht om dit bij het bevoegd gezag te melden. Het bevoegd gezag zal derhalve pas in het kader van toezicht op de naleving constateren of een alternatief voor een erkende maatregel is toegepast. Aan gemeenten is gevraagd of het aantal inrichtingen bekend is waarbij in 2009 in het kader van toezicht op de naleving is geconstateerd dat een alternatief voor een erkende maatregel is toegepast. Indien deze gegevens niet bekend zijn, is een schatting gevraagd. In het kader van het onderzoek hebben 130 gemeenten bruikbare gegevens over dit onderwerp verstrekt. Het aantal inrichtingen (type B) dat in 2009 in het kader van toezicht op de naleving door deze gemeenten zijn gecontroleerd, betreft circa 18.100. In het kader van dit toezicht is bij circa 106 inrichtingen geconstateerd dat een alternatieve maatregel voor een erkende maatregel is toegepast. Op grond van deze cijfers is derhalve bij 1 op de 171 (0,6%) gecontroleerde inrichtingen geconstateerd dat een alternatief voor een erkende maatregel is toegepast.

Om een beeld te krijgen van het aantal inrichtingen waar een alternatief is toegepast voor een verplichte maatregelen, is gemeenten gevraagd hoeveel instemmende besluiten zijn genomen op basis van de gelijkwaardigheidstoets. Uit het onderzoek blijkt dat in 171 gemeenten in 2009 13 instemmende besluiten zijn genomen. In deze gemeenten waren op 31 december 2009 193.405 inrichtingen in werking. Het verlenen van een instemmend besluit voor een gelijkwaardige alternatief voor verplichte maatregelen heeft zich in 2009 derhalve zelden voorgedaan. De instemmende besluiten die in 2009 zijn genomen voor een gelijkwaardige alternatieve maatregel hebben onder meer betrekking op:

- Het plaatsen van peilbuizen;
- De opslag van gevaarlijke stoffen in verpakking (PGS 15), waaronder veiligheidsafstanden;
- Vet-afscheiders;
- Bodembeschermende voorziening voor het in werking hebben van een noodstroomaggregaat;
- Maatregelen ter voorkoming of beperking van geurhinder bij het bereiden van voedingsmiddelen.

Uit gegevens van Agentschap NL blijkt dat in 2009 14 vragen over de toepassing van erkende en verplichte maatregelen op een totaal van 2870 vragen die over het Activiteitenbesluit zijn gesteld in 2009 (0,5%).

In augustus 2009 is de Werkgroep gelijkwaardige beoordeling opgericht. In 2009 heeft de Werkgroep 5 verzoeken gehad om maatregelen op gelijkwaardigheid te beoordelen. Van de 5 verzoeken zijn 3 verzoeken niet behandeld wegens te beperkte onderbouwing. De adviezen voor de andere 2 aanvragen zijn in 2010 uitgegeven, waarbij 1 maatregel door de werkgroep als gelijkwaardig is beoordeeld.

In de vorige paragraaf is aangegeven dat middelvoorschriften met name in de Activiteitenregeling zijn opgenomen, zodat deze voorschriften bij technische ontwikkelingen relatief snel kunnen worden gewijzigd. De Activiteitenregeling is na de inwerkingtreding op 1 januari 2008 zes keer gewijzigd. In een aantal wijzigingen is onder meer verwijzingen naar normen en richtlijnen geactualiseerd om ervoor zorg te dragen dat de voorschriften uit het Activiteitenbesluit zijn gebaseerd op de recente en algemeen aanvaarde milieuhygiënische inzichten, vastgelegd als beste beschikbare technieken. Een wijziging van de voorschriften, waarin de maatregelen

zijn vastgelegd (bijvoorbeeld de filterend afscheider als erkende maatregel om aan de stofnorm te voldoen), heeft tot op heden niet plaatsgehad. De noodzaak hiertoe lijkt minder groot dan bij de ontwikkeling van de Activiteitenregeling werd verwacht, omdat de maatregelen in de Activiteitenregeling geen gedetailleerde technische eisen omvatten.

4.3 Afronding

De Activiteitenregeling bevat middelvoorschriften. Dit betreffen erkende en verplichte maatregelen. Een inrichtinghouder heeft de mogelijkheid om een alternatieve maatregel voor een erkende of verplichte maatregel toe te passen. Voor het toepassen van een alternatief voor een erkende maatregel is geen toestemming van het bevoegd gezag vereist. Voor het toepassen van een alternatief voor een verplichte maatregel is wel voorafgaand toestemming van het bevoegd gezag nodig.

De onderzoeksresultaten geven een indicatie van de mate waarin alternatieven voor erkende en verplichte maatregelen worden toegepast. In beide gevallen lijken ze sporadisch voor te komen. Door 130 gemeenten zijn in 2009 circa 18.100 inrichtingen type B bezocht in het kader van de toezicht op de naleving. Bij 1 op de 171 (0,6%) van de in 2009 gecontroleerde inrichtingen is geconstateerd dat een alternatief voor een erkende maatregel is toegepast.⁵ Voor de verplichte maatregelen zijn in 2009 voor 193.405 inrichtingen slechts 12 instemmende besluiten afgegeven voor het toepassen van een gelijkwaardig alternatief voor een verplichte maatregel. Hierbij dient opgemerkt te worden dat uit de onderzoeksresultaten niet blijkt hoeveel aanvragen om een gelijkwaardig alternatief bij het bevoegd gezag zijn ingediend.

De Activiteitenregeling is sinds de inwerkingtreding zes keer gewijzigd. Met deze wijzigingen zijn verwijzingen naar normdocumenten en richtlijnen geactualiseerd om ervoor zorg te dragen dat het Activiteitenbesluit de beste beschikbare technieken vertegenwoordigen. Een wijziging van de voorschriften, waarin de maatregelen zijn vastgelegd (bijvoorbeeld de filterend afscheider als erkende maatregel om aan de stofnorm te voldoen), heeft tot op heden niet plaatsgehad. De noodzaak hiertoe lijkt minder groot dan bij de ontwikkeling van de Activiteitenregeling werd verwacht, omdat de maatregelen in de Activiteitenregeling geen gedetailleerde technische eisen omvatten.

⁵ Daarbij dient wel opgemerkt te worden, dat in het kader van het onderzoek geen beeld is van de type bedrijfsactiviteiten die bij de gecontroleerde bedrijven worden uitgevoerd. Als relatief veel bedrijven worden gecontroleerd waar metaal-, kunststof- of houtbewerkende activiteiten plaatsvinden, zijn ook relatief veel erkende maatregelen van toepassing en zouden derhalve ook meer alternatieven voor erkende maatregelen te verwachten zijn.

5 Handhaafbaarheid

Eén van de uitgangspunten bij het opstellen van milieuvoorschriften in het Activiteitenbesluit is dat de algemene regels van het Activiteitenbesluit goed uitvoerbaar en handhaafbaar dienen te zijn. Dit betekent onder meer, dat het Activiteitenbesluit het bevoegd gezag voldoende mogelijkheden moet bieden om effectief toezicht te kunnen houden en zonodig te kunnen handhaven.

5.1 Verwachting bij ontwikkeling Activiteitenbesluit

In de Nota van Toelichting bij het Activiteitenbesluit is aangegeven, dat de verwachting was dat het Activiteitenbesluit goed uitvoerbaar en handhaafbaar zou zijn⁶, omdat:

- meer inrichtingen onder een uniform systeem van algemene regels zouden komen te vallen. Hierdoor zou worden voorkomen dat ondernemers met meerdere inrichtingen voor dezelfde activiteiten met verschillende voorschriften worden geconfronteerd, zonder dat daarvoor objectieve redenen zijn aan te geven;
- in de Activiteitenregeling zouden middelvoorschriften worden opgenomen, waarmee de ondernemer aan de in het besluit opgenomen doelvoorschriften kan voldoen. Gemeenten waren bij het opstellen van het Activiteitenbesluit voorstander van middelvoorschriften in verband met de handhaafbaarheid;
- met de mogelijkheid om gelijkwaardige maatregelen toe te staan zou worden voorkomen dat een inrichting in het kader van de handhaving aangesproken wordt op het niet naleven van een bepaald voorschrift, terwijl gelijkwaardige maatregelen worden toegepast om het milieu adequaat te beschermen.

Specifiek is bij het opstellen van het Activiteitenbesluit nog nagedacht over handhavend optreden op grond van de zorgplichtbepaling. Overwogen is, dat direct handhavend optreden op grond van de zorgplicht in principe alleen aan de orde is wanneer het belang van de bescherming van het milieu wordt geschaad als gevolg van handelen, waarbij degene die de inrichting drijft in redelijkheid had kunnen overzien dat er sprake is van strijd met de in de zorgplichtbepaling verwoorde belangen van de bescherming van het milieu. In gevallen waarbij degene die de inrichting drijft in redelijkheid niet had kunnen weten dat door zijn handelen het belang van bescherming van het milieu wordt geschaad, ligt direct handhavend optreden met gebruik van de zorgplichtbepaling minder voor de hand. Eventueel kan het bevoegd gezag dan een maatwerkvoorschrift op grond van de zorgplicht opstellen.⁷ Overigens is handhavend optreden op grond van de zorgplicht alleen mogelijk indien het een aspect betreft dat niet reeds uitputtend is geregeld in het Activiteitenbesluit.

5.2 Resultaten onderzoek: handhaving Activiteitenbesluit in de praktijk

Aan gemeenten is gevraagd hoeveel inrichtingen type A en inrichtingen type B in 2009 zijn gecontroleerd. In tabel 5 en 6 zijn de resultaten weergegeven.

⁶ Stb. 2007, 415, p. 148 e.v.

⁷ Stb. 2007, 415, p. 150 e.v.

Tabel 5: Handhaving inrichtingen type A

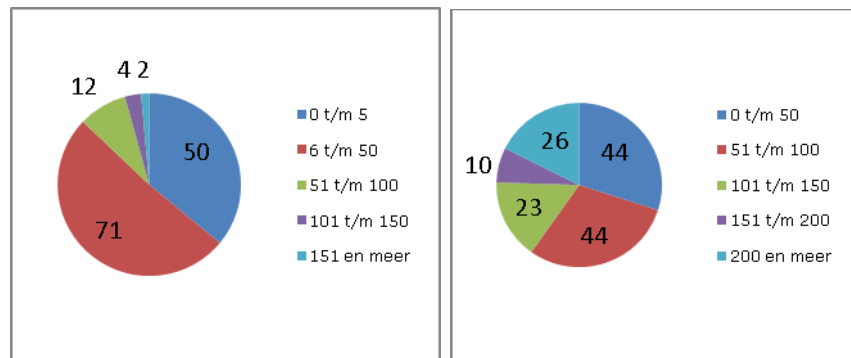
(n= 139 gemeenten; 30.296 inrichtingen type A)	Exact (99)	Geschat (40)	Totaal
Totaal aantal controles van inrichtingen type A in deze gemeenten	2910	853	3763
Totaal aantal inrichtingen type A deze gemeenten	21439	8803	30296

Tabel 6: Handhaving inrichtingen type B

(n= 147 gemeenten; 92.091 inrichtingen type B)	Exact (104)	Geschat (43)	Totaal
Totaal aantal controles van inrichtingen type B in deze gemeenten	17801	4130	22031
Totaal aantal inrichtingen type B deze gemeenten	63705	28386	92091

Uit Tabel 5 is af te leiden dat door 139 gemeenten in 2009 ongeveer 3763 inrichtingen type A zijn gecontroleerd. Dat is 12,4% van het totaal aantal inrichtingen type A dat op 31 december 2009 in deze gemeenten in werking was. Het gemiddeld aantal controles dat in 2009 bij inrichtingen type A per gemeente is uitgevoerd, bedraagt 27. Uit figuur 4 blijkt dat het aantal controles bij het merendeel van de gemeenten tussen de 0 en de 50 ligt. Een gemeente schat het aantal controles van inrichtingen type A in 2009 op 600. Deze gemeente is daarmee de enige van de 139 gemeenten die in 2009 meer dan 200 controles op inrichtingen type A heeft uitgevoerd. 7 gemeenten hebben opgemerkt dat controle van inrichtingen type A enkel naar aanleiding van klachten plaatsvindt.

Uit de Tabel 6 is af te leiden dat in 147 gemeenten in 2009 ongeveer 22031 inrichtingen type B zijn gecontroleerd. Dat is 23,9% van het totaal aantal inrichtingen type B dat op 31 december 2009 in deze gemeenten in werking was. Het gemiddeld aantal controles dat in 2009 bij inrichtingen type B per gemeente is uitgevoerd, bedraagt per gemeente 150. Het aantal controles voor inrichtingen type B verschilt echter sterk per gemeente, zo blijkt uit figuur 5.

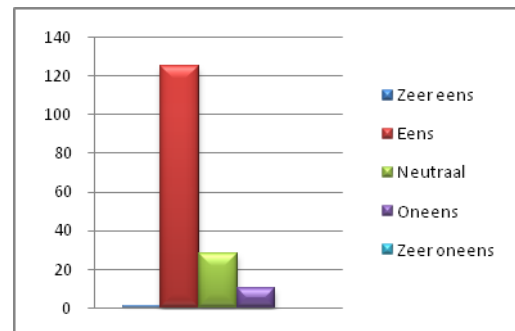


Figuur 4 en 5: Controles inrichtingen type A en B naar gemeenten

Handhaafbaarheid van Activiteitenbesluit in het algemeen

Aan de gemeenten is gevraagd om aan de hand van een stelling een oordeel te geven over de handhaafbaarheid van het Activiteitenbesluit. 165 gemeenten hebben gereageerd op de stelling: "het toezicht op de naleving van het Activiteitenbesluit is over het algemeen goed uitvoerbaar". 122 gemeenten zijn het eens en 1 gemeente is het zeer eens met deze stelling (75%). 31 gemeenten hebben neutraal gereageerd (19%).

11 gemeenten zijn het oneens met de stelling (6%). Geen gemeente is het met deze stelling zeer oneens. Van de 11 gemeenten die het niet eens zijn met de stelling, hebben 9 in de algemene opmerkingen aangegeven het Activiteitenbesluit als complex te ervaren. 8 van deze 9 gemeenten vinden de gelaagdheid en verwijzigingen in het besluit moeilijk werkbaar, de voorschriften te versnipperd of te onduidelijk. Dit kan volgens deze gemeenten de handhaving bemoeilijken: het kost meer tijd om uit te zoeken wat de toepasselijke regelgeving is, de onderneming weet niet altijd wat de eisen zijn en dus is een werkbare vertaling nodig. 1 gemeente merkt op dat met het Activiteitenbesluit meer druk is komen te liggen bij de toezichthouders.

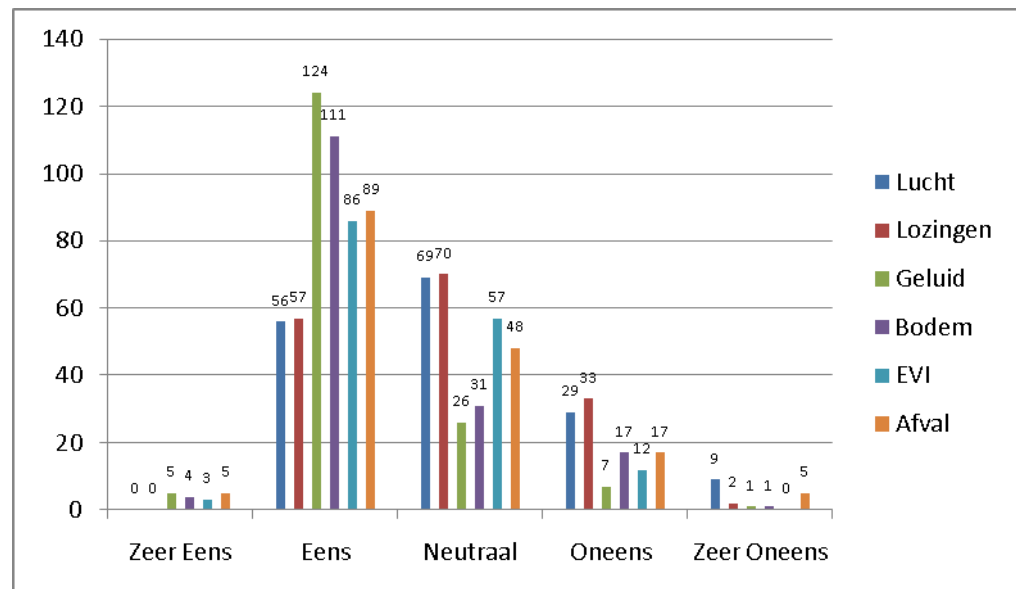


Figuur 6: Toezicht op de naleving van het Activiteitenbesluit in het algemeen goed uitvoerbaar?

Gemeenten hebben niet alleen bij de hierboven genoemde stelling opmerkingen geplaatst over de complexiteit van het Activiteitenbesluit. Ook elders in het onderzoek hebben gemeenten hierover opmerkingen gemaakt. In totaal zijn er 27 opmerkingen gemaakt over de gelaagdheid van het besluit. 8 gemeenten hebben aangegeven de hoeveelheid voorschriften een complicerende factor te vinden. 4 gemeenten hebben opgemerkt dat Bijlage 1 van het Besluit omgevingsrecht aanleiding tot discussie geeft. 1 gemeente heeft aangegeven, dat de afstemming met andere regelgeving zoals het Besluit landbouw milieubeheer of het Besluit glastuinbouw onduidelijk is. Daarnaast hebben 19 gemeenten meer in algemene zin aangegeven dat het besluit moeilijk, niet praktisch of slecht hanteerbaar is voor ondernemers, dan wel dat ondernemers onvoldoende bekend zijn met het besluit. 1 gemeente merkt op dat de wijzigingen van het Activiteitenbesluit elkaar te snel opvolgen. Verder hebben 14 gemeenten zich in de algemene opmerkingen (gematigd) positief uitgelaten over het Activiteitenbesluit.

Handhaafbaarheid van specifieke milieuonderwerpen in het Activiteitenbesluit

Aan de gemeenten is tevens gevraagd om aan de hand van stellingen een oordeel te geven over de handhaafbaarheid van voorschriften over specifieke milieuonderwerpen in het Activiteitenbesluit. Hieronder wordt hier nader op ingegaan.



Figuur 7: Toezicht op de naleving van specifieke milieuonderwerpen in het Activiteitenbesluit goed uitvoerbaar?

Lucht

163 gemeenten hebben gereageerd op de stelling: "het toezicht op de naleving van de voorschriften inzake lucht in het Activiteitenbesluit is over het algemeen goed uitvoerbaar". 56 gemeenten zijn het eens met deze stelling (34%), 69 gemeenten hebben neutraal gereageerd (42%), 29 gemeenten zijn het oneens met de stelling (18%) en 9 gemeenten zijn het zeer oneens met de stelling (6%). Geen enkele gemeente is het met deze stelling zeer eens. Deze resultaten zijn terug te vinden in figuur 7.

Aan de gemeenten is gevraagd of zij bekend zijn met de drie stappen methodiek voor het toezicht en controle op de luchtvoorschriften uit het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling. Van de 162 gemeenten die op de vraag hebben gereageerd, hebben 82 gemeenten aangegeven niet bekend te zijn met de drie stappen methodiek (51%). Van de 80 gemeenten die aangeven wel bekend te zijn met de methodiek, geven 9 gemeenten in de algemene opmerkingen aan hiermee bekend te zijn dankzij een cursus inzake lucht en de NeR. 4 van de 80 gemeenten merken in de algemene opmerkingen op wel bekend te zijn met de methodiek maar deze niet toe te passen.

Daarnaast is door 21 gemeenten -kort samengevat- aangegeven, dat de voorschriften inzake lucht als te technisch, specialistisch, en moeilijk leesbaar worden ervaren. 4 gemeenten merken op, dat het meten kostbaar is. 3 gemeenten geven aan de geurvoorschriften moeilijk handhaafbaar te vinden, omdat geur niet meetbaar is. 1 gemeente stelt, dat de geurvoorschriften geschreven zijn voor industriële bedrijven en moeilijker toepasbaar zijn op bijvoorbeeld bakkerijen en grillrooms.

Er zijn blijkens het jaarrapport van Agentschap NL in 2009 154 vragen gesteld over het onderwerp lucht in het Activiteitenbesluit. Dit is 5,4% van het totaal aantal

vragen dat in 2009 bij Agentschap NL over het Activiteitenbesluit is binnengekomen. Overigens is onbekend hoeveel vragen over de luchtvoorschriften specifiek over de handhaving daarvan gingen.

Indirecte lozingen

162 gemeenten hebben gereageerd op de stelling: "het toezicht op de naleving van de voorschriften inzake indirecte lozingen in het Activiteitenbesluit is over het algemeen goed uitvoerbaar". 57 gemeenten zijn het eens met deze stelling (35%), 70 gemeenten hebben neutraal gereageerd (43%), 33 gemeenten zijn het oneens met de stelling (20%) en 2 gemeenten zijn het zeer oneens met de stelling (1%). Geen enkele gemeente is het met deze stelling zeer eens. Deze resultaten zijn terug te vinden in figuur 7.

Met betrekking tot voorschriften omtrent indirecte lozingen in het Activiteitenbesluit blijkt uit de algemene opmerkingen dat 13 gemeenten –kort samengevat- de monsternamen en de analyse van de monsters in de praktijk als moeilijk te ervaren. 5 gemeenten merken op, dat het werken met normen en metingen voor hen relatief nieuw is. 1 gemeente geeft aan dat de gemeenten geen apparatuur heeft om de analyses van de monsters uit te voeren. Een andere gemeente merkt op, dat nu monsterputjes niet meer verplicht zijn, het onduidelijk is waar bemonsterd moet worden.

5 gemeenten geven aan, dat bij indirecte lozingen een aantal normen of eisen worden gemist: 2 gemeenten geven aan normen voor vetafscheiders te missen, 2 gemeenten merken op, dat voorschriften over normen voor de maximale hoeveelheid vet en pH in en de maximale temperatuur van het water in het Activiteitenbesluit worden gemist en 1 gemeente stelt, dat eisen die voorheen in de WvO-vergunning stonden niet zijn overgenomen en dat dientengevolge deze eisen nu gehandhaafd moeten worden op grond van de zorgplicht.

1 gemeente merkt op, dat voorschriften inzake lozingen minder goed handhaafbaar zijn geworden, omdat steeds vaker een administratieve controle plaats moet vinden. Deze gemeente geeft aan, dat bij het nemen van monsters beter te controleren is of de regels worden nageleefd.

Er zijn blijkens het jaarrapport van Agentschap NL in 2009 273 vragen gesteld over het onderwerp lozingen in het Activiteitenbesluit. Dit is 9,5% van het totaal aantal vragen dat in 2009 bij Agentschap NL over het Activiteitenbesluit is binnengekomen. Overigens is onbekend hoeveel vragen over de lozingsvoorschriften specifiek over de handhaving gingen.

Geluid

163 gemeenten hebben gereageerd op de stelling: "het toezicht op de naleving van de voorschriften inzake geluid in het Activiteitenbesluit is over het algemeen goed uitvoerbaar". 124 gemeenten zijn het eens met deze stelling (76%) en 5 gemeenten zijn het zeer eens met de stelling (3%). 26 gemeenten hebben neutraal gereageerd (16%), 7 gemeenten zijn het oneens met de stelling (4%) en 1 gemeente is het zeer oneens met de stelling (1%). Deze resultaten zijn terug te vinden in figuur 7.

In de algemene opmerkingen geven 14 gemeenten aan, het meten van geluid lastig te vinden. Het probleem zit volgens 10 van deze gemeenten met name in het gegeven, dat het bij het meten moeilijk is om een geluidbron te isoleren in verband met stoorgeluid, zoals bij horecaconcentratiegebieden. 1 gemeente geeft aan maatwerkvoorschriften te gaan opstellen om horecaondernemers te verplichten de deuren te sluiten. Ook geven 5 gemeenten aan, dat voor geluid te weinig middelvoorschriften zijn opgesteld. 1 gemeente merkt op, dat het meten kostbaar is en dat voor het meten een extern bureau ingehuurd moet worden. 2 gemeenten

merken op, dat ze graag stemgeluid zouden willen kunnen meerekenen. Verder stelt 1 gemeente dat de geluidsvoorschriften in het Activiteitenbesluit niet overeenkomstig de geluidsvoorschriften in het Besluit landbouw milieubeheer zijn. Uit jurisprudentieonderzoek volgt dat een groot deel van de zaken die bij de Raad van State voorkomen en het Activiteitenbesluit betreffen, over geluid gaan. Er zijn blijkens het jaarrapport van Agentschap NL in 2009 238 vragen gesteld over het onderwerp geluid in het Activiteitenbesluit. Dit is 8,3% van het totaal aantal vragen dat in 2009 bij Agentschap NL over het Activiteitenbesluit is binnengekomen. Overigens is onbekend hoeveel vragen over de geluidsvoorschriften specifiek over de handhaving gingen.

Bodem

164 gemeenten hebben gereageerd op de stelling: "het toezicht op de naleving van de voorschriften inzake bodem in het Activiteitenbesluit is over het algemeen goed uitvoerbaar". 111 gemeenten zijn het eens met deze stelling (68%) en 4 gemeenten zijn het zeer eens met deze stelling (2%). 31 gemeenten hebben neutraal gereageerd (19%). 17 gemeenten zijn het oneens met de stelling (10%) en 1 gemeente is het zeer oneens met de stelling (1%). Deze resultaten zijn terug te vinden in figuur 7.

8 gemeenten hebben in de algemene opmerkingen aangegeven, dat ze bij de handhaving van de bodemvoorschriften in het Activiteitenbesluit aanlopen tegen interpretatieverschillen inzake termen als 'verwaarloosbaar bodemrisico', 'vloeistofkerendheid' en 'vloeistofdichtheid'.

Er kwamen in 2009 bij Agentschap NL 288 vragen over het onderwerp bodem in het Activiteitenbesluit binnen. Dat is 10% van het totaal aantal vragen dat in 2009 aan Agentschap NL over het Activiteitenbesluit is gesteld. Onbekend is hoeveel vragen over de handhaving van voorschriften van de bodemvoorschriften gingen.

Externe Veiligheid

158 gemeenten hebben gereageerd op de stelling: "het toezicht op de naleving van de voorschriften inzake externe veiligheid in het Activiteitenbesluit is over het algemeen goed uitvoerbaar". 86 gemeenten zijn het eens met deze stelling (54%) en 3 gemeenten zijn het zeer eens met deze stelling (2%). 57 gemeenten hebben neutraal gereageerd (37%), 12 gemeenten zijn het oneens met de stelling (8%). Geen enkele gemeente is het zeer oneens met de stelling. Deze resultaten zijn terug te vinden in figuur 7.

Bij het onderwerp externe veiligheid blijkt dat 5 gemeenten het bepalen van de brandwerendheid bij de handhaving als moeilijk ervaren. 3 gemeenten merken op het begrip 'werkvoorraad' onduidelijk te vinden. 1 gemeente stelt, dat de voorschriften inzake externe veiligheid steeds vaker administratieve eisen stellen, waardoor het moeilijker wordt om monsters te nemen en te handhaven.

Er kwamen in 2009 bij Agentschap NL ongeveer 360 vragen over externe veiligheid binnen. Dat is 12,6% van het totaal aantal vragen dat in 2009 over het Activiteitenbesluit aan Agentschap NL is gesteld. Onbekend is hoeveel vragen over de handhaving van voorschriften van de voorschriften inzake externe veiligheid gingen. Bovendien is in de rapportages van Agentschap NL niet exact onderscheiden welke vragen over externe veiligheid het Activiteitenbesluit betreffen. De onderwerpen waar de vragen bij zijn ingedeeld zijn echter een goede indicatie voor de beoordeling of een vraag bij over het Activiteitenbesluit ging. Zodoende kan met redelijke zekerheid worden gezegd dat deze 360 vragen over externe veiligheid in het kader van het Activiteitenbesluit zijn gesteld.

Afval en verruimde reikwijdte

164 gemeenten hebben gereageerd op de stelling: "het toezicht op de naleving van de voorschriften inzake afval in het Activiteitenbesluit is over het algemeen goed uitvoerbaar". 89 gemeenten zijn het eens met deze stelling (54%) en 5 gemeenten zijn het zeer eens met deze stelling (3%). 48 gemeenten hebben neutraal gereageerd (29%). 17 gemeenten zijn het oneens met de stelling (10%) en 5 gemeenten zijn het zeer oneens met de stelling (3%). Deze resultaten zijn terug te vinden in figuur 7.

22 gemeenten hebben een algemene opmerking geplaatst over de afvalvoorschriften in het Activiteitenbesluit. 5 gemeenten geven aan de afvalvoorschriften te beperkt of te weinig concreet te vinden. Van die 5 gemeenten geeft 1 gemeente aan regels inzake de afvoer van afval te missen en 1 gemeente zegt voorschriften over de opslag van afval te missen. Verder merken 5 gemeenten op de regels inzake het scheiden van afval onduidelijk te vinden. 1 gemeente merkt op de afvalvoorschriften zodanig specialistisch te vinden, dat expertise moet worden ingehuurd.

7 gemeenten geven aan voor handhaving van voorschriften inzake afval vaak terug te vallen op hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer en 2 gemeenten geven aan voor de handhaving van afvalvoorschriften terug te vallen op de Algemene Plaatselijke Verordening.

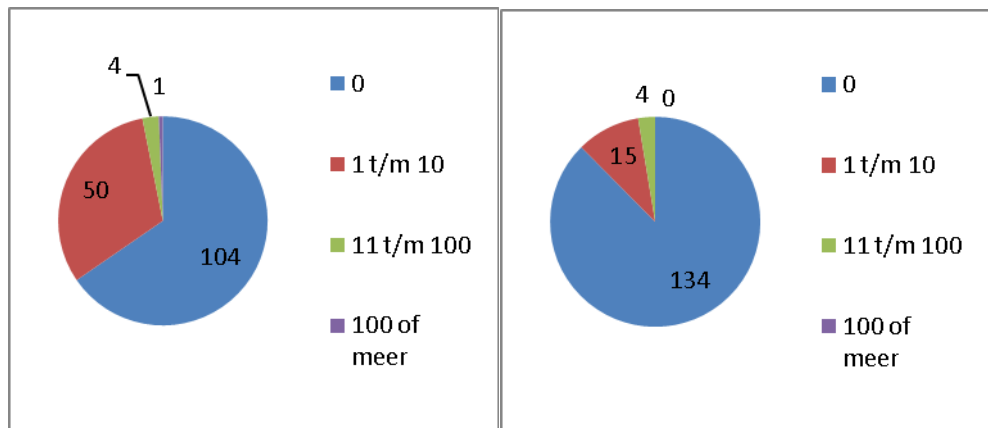
In de algemene opmerkingen wordt verder door een aantal gemeenten opgemerkt, dat onderwerpen die de verruimde reikwijdte van de Wet milieubeheer betreffen, zoals energiebesparing en licht, onderbelicht zijn in het Activiteitenbesluit. Zo vinden 5 gemeenten dat het onderwerp licht een verdieping behoeft en geeft één gemeente aan dat het onderwerp energiebesparing onderbelicht is. Voor wat betreft het onderwerp energiebesparing wordt verder door 4 gemeenten aangegeven dat er behoefte is aan een overzicht van maatregelen per branche, die voldoen aan het criterium van een terugverdientijd van vijf jaar of minder. Dit volgt overigens tevens uit het onderzoek van de VI inzake energie in de vergunningverlening en in de handhaving van 14 juni 2010.⁸

Over onderwerpen die de verruimde reikwijdte van de Wet milieubeheer betreffen zijn in 2009 19 vragen gesteld bij Agentschap NL. Dat is 0,7% van het totaal aantal vragen dat in 2009 aan Agentschap NL over het Activiteitenbesluit is gesteld. Onbekend is hoeveel vragen specifiek gingen over handhaving van de regels met betrekking tot onderwerpen die de verruimde reikwijdte van de Wet milieubeheer betreffen.

Zorgplicht

Aan de gemeenten is gevraagd aan te geven hoe vaak zij in 2009 een bestuursrechtelijk of strafrechtelijke handhavingsprocedure op grond van de zorgplicht in het Activiteitenbesluit zijn gestart.

⁸ VROM-Inspectie, 2010, 'Energie in vergunningverlening en handhaving: Uitvoering Gelijkaardig Alternatief door gemeenten', publicatienummer 0170, www.vrominspectie.nl



Figuur 8 en 9: Aantal bestuurlijke handhavingsprocedures en strafrechtelijke handhavingsprocedures op grond van de zorgplicht gerangschikt naar gemeente

Blijkens de data die van 159 gemeenten zijn ontvangen, is in 2009 ongeveer 1714 keer op initiatief van de gemeenten een bestuurlijke handhavingsprocedure in gang gezet in verband met het in strijd handelen met de zorgplicht. Hierbij hebben 24 gemeenten het aantal procedures geschat.

Van de 159 gemeenten zijn 104 gemeenten in 2009 geen enkele keer een bestuurlijke handhavingsprocedure op grond van de zorgplicht gestart. 50 gemeenten zijn in 2009 tussen de 1 en de 10 keer een bestuurlijke handhavingsprocedure gestart. Vier gemeenten geven aan tussen de 10 en de 100 keer in 2009 op grond van de zorgplicht een bestuurlijke handhavingsprocedure te zijn gestart. Er is één gemeente die het aantal bestuurlijke handhavingsprocedures op grond van de zorgplicht op 1303 schat. Met de gegevens uit het onderzoek is niet direct te verklaren waarom de gemeente verhoudingsgewijs veel gebruik maakt van de mogelijkheid om op grond van de zorgplicht bestuurlijk te handhaven.

Blijkens de data die van 153 gemeenten zijn ontvangen, zijn de gemeenten in 2009 in totaal ongeveer 225 keer een strafrechtelijke handhavingsprocedures op grond van de zorgplicht gestart. Het merendeel van deze procedures zijn te vinden in de vier gemeenten. Deze vier gemeenten zorgen met elkaar voor 187 van de procedures. Er zijn 15 gemeenten die aangeven tussen de 1 en de 10 strafrechtelijke handhavingsprocedures te zijn gestart. In het merendeel van de gemeenten is echter in 2009 geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid een strafrechtelijk handhavingsprocedure op grond van de zorgplicht te starten. Met de gegevens uit het onderzoek is niet direct te verklaren waarom in een aantal gemeenten verhoudingsgewijs veel gebruik maakt van de mogelijkheid om op grond van de zorgplicht strafrechtelijk te handhaven.

Over de zorgplichtbepaling kwamen bij Agentschap NL in 2009 24 vragen binnen. Dat is 0,8% van het totaal aantal vragen dat in 2009 bij Agentschap NL is binnengekomen. Onbekend is hoeveel vragen hierbij specifiek over handhaving op grond van de zorgplicht gingen.

5.3 Afronding

Aan gemeenten is gevraagd te reageren op de stelling dat het toezicht op de naleving van het Activiteitenbesluit over het algemeen goed uitvoerbaar is. 75% van de gemeenten is het eens of zeer eens met deze stelling. 19% is neutraal. 6% van de gemeenten is het oneens met de stelling.

Aan gemeenten is ook gevraagd te reageren op de stelling dat het toezicht op de naleving van specifieke milieuonderwerpen in het Activiteitenbesluit goed uitvoerbaar is.

Voor wat betreft het milieuonderwerp 'lucht' is 34% van de gemeenten het met de stelling eens, 42% is neutraal en 24% is het oneens of zeer oneens met de stelling.

Voor zover het om het onderwerp 'indirecte lozingen' gaat, is 35% het eens met de stelling, 43% is neutraal, 21% is het oneens of zeer oneens met de stelling.

Voor wat betreft het onderwerp 'geluid' is 81% het zeer eens of eens met de stelling, 16% is neutraal, 5% is het oneens of zeer oneens met de stelling.

Met betrekking tot het onderwerp 'bodem' is 70% het zeer eens of eens met de stelling, 19% is neutraal, 11% is het oneens of zeer oneens met de stelling.

Voor wat betreft het onderwerp 'externe veiligheid' is 56% het zeer eens of eens met de stelling, 37% is neutraal, 8% is het oneens met de stelling.

Met betrekking tot het onderwerp 'afval' is 57% het zeer eens of eens met de stelling, 29% is neutraal, 13% is het oneens of zeer oneens met de stelling.

Uit de toelichtende opmerkingen van de gemeenten lijkt te volgen dat de voorschriften die technisch ingewikkeld zijn en waarbij metingen of monsters nodig zijn om aan te tonen dat bepaalde normen zijn overschreden, als moeilijk handhaafbaar worden beschouwd. Bij lucht, geluid en lozingen worden opmerkingen geplaatst over de technische complexiteit. Er blijkt uit de verschillende opmerkingen dan ook een duidelijke voorkeur voor middelvoorschriften. Uit het onderzoek volgt verder dat ongeveer de helft van de gemeenten niet bekend is met de drie stappen methodiek voor het toezicht en controle op de luchtvoorschriften uit het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling.

Verder volgt uit de toelichtende opmerkingen dat een aantal gemeenten onderwerpen die de verruimde reikwijdte van de Wet milieubeheer betreffen zoals licht en energie, als onderbelicht beschouwen.

In 2009 is door 159 gemeenten ongeveer 1714 keer op eigen initiatief een bestuurlijke handhavingprocedure in gang gezet in verband met het in strijd handelen met de zorgplicht. Van deze procedures zijn er 1303 door één gemeente gestart. In 104 gemeenten is echter geen enkele keer een bestuurlijke handhavingprocedure op grond van de zorgplicht gestart.

In 2009 is door 153 gemeenten ongeveer 225 keer een strafrechtelijke handhavingprocedure op grond van de zorgplicht gestart. Het merendeel van deze procedures zijn te vinden in vier gemeenten. In 134 gemeenten is geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid een strafrechtelijk handhavingprocedure op grond van de zorgplicht te starten.

Met de gegevens uit het onderzoek is niet direct te verklaren waarom sommige gemeenten verhoudingsgewijs veel gebruik maken van de mogelijkheid om op grond van de zorgplicht te handhaven.

6 Aanbevelingen

Ten behoeve van de optimalisering van het Activiteitenbesluit doen wij een aantal aanbevelingen:

- Het opstellen van maatwerkvoorschriften lijkt, zoals beoogd, bij zowel specifieke onderwerpen als bij de zorgplicht terughoudend te worden toegepast. Voor een aantal onderwerpen is in 2009 zelfs helemaal geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om maatwerk te stellen. Aanbevolen wordt om te onderzoeken of deze mogelijkheden in 2010 en 2011 wel zijn of worden benut. Indien uit dit onderzoek blijkt, dat in 3 jaar geen gebruik is gemaakt van bepaalde maatwerk mogelijkheden, wordt aanbevolen om deze maatwerk mogelijkheden op nut en noodzaak te beoordelen.
- De meldingsplicht wordt blijkens het onderzoek niet in alle gevallen nageleefd. Aanbevolen wordt om de bekendheid van de meldingsplicht te vergroten.
- Verder volgt uit het onderzoek dat veel meldingen onvolledig zijn. Aanbevolen wordt om in de AIM een modaliteit op te nemen, die met zich brengt dat indien de melding niet compleet is, de melder alvorens de melding definitief wordt verzonden gevraagd wordt of hij of zij akkoord is met verzending van een incomplete melding.
- Uit het onderzoek volgt tevens, dat de AIM als ingewikkeld wordt ervaren: gemeenten geven aan, dat inrichtinghouders de AIM complex vinden en uit het jaaroverzicht van Agentschap NL volgt, dat in 2009 relatief veel vragen over de AIM zijn binnengekomen. Daarom wordt aanbevolen om te bezien of de AIM vereenvoudigd of verbeterd kan worden.
- Ook is gebleken dat in ieder geval 3 gemeenten niet bekend zijn met de beheersorganisatie van de AIM. Aanbevolen wordt om deze gemeenten specifiek te informeren over de mogelijkheden die de beheeromgeving biedt.
- Het Activiteitenbesluit wordt blijkens het onderzoek door meerdere gemeenten als complex beoordeeld. Daar worden door de gemeenten verschillende redenen voor aangedragen. Aanbevolen wordt om verder te onderzoeken waarom het Activiteitenbesluit als complex wordt beoordeeld.
- De drie stappen methodiek voor het toezicht en de controle op de luchtvoorschriften uit het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling is blijkens het onderzoek slechts bij de helft van de gemeenten bekend. Daarom wordt aanbevolen om verder te onderzoeken waarom de methodiek relatief onbekend is en of en hoe deze bekendheid vergroot kan worden.
- Er wordt blijkens het onderzoek weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om op grond van de zorgplicht bestuursrechtelijk of strafrechtelijk te handhaven. Er zijn evenwel een paar gemeenten die in vergelijking met de andere ondervraagde gemeenten veelvuldig gebruik maken van handhaving op grond van de zorgplicht. Waarom dat zo is, is op grond van de resultaten van het onderzoek niet te verklaren. Aanbevolen wordt om in het vervolgonderzoek inzake het gebruik van het Activiteitenbesluit in 2010 na

te gaan waarom in deze gemeenten verhoudingsgewijs veel gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid te handhaven op grond van de zorgplicht.

Bijlage 1: Gestelde vragen aan Agentschap NL in 2009

