

Kenmerk	W08.03.0230/V
Datum advies	18 augustus 2003
Vindplaats	Bijvoegsel Staatscourant 10 februari 2004, nr 27

Volledige tekst

Ontwerpbesluit met nota van toelichting houdende regels met betrekking tot het bewerken van bouw- en sloopafval met een mobiele puinbreker (Besluit mobiel breken bouw- en sloopafval).

Bij Kabinetsmissive van 25 juni 2003, no.03.002698, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit met nota van toelichting houdende regels met betrekking tot het bewerken van bouw- en sloopafval met een mobiele puinbreker (Besluit mobiel breken bouw- en sloopafval).

Het ontwerpbesluit bevat uniforme regels voor het breken van bouw- en sloopafval met tijdelijk op bouw- of slooplocaties te plaatsen mobiele puinbrekers. Beoogd wordt een einde te maken aan provinciale verschillen in regulering voor het in werking hebben van dergelijke installaties. In de voorgestelde regeling is gekozen voor een stelsel waarbij het voornemen om met een mobiele puinbreker bouw- en sloopafval te bewerken aan burgemeester en wethouders wordt gemeld. Dit stelsel is gekoppeld aan een algeheel verbod op de aanvoer van bouw- en sloopafval van buiten de locatie waar de mobiele puinbreker actief is. Van dat verbod is een ministeriële ontheffing mogelijk op grond van artikel 10.63, vierde lid, van de Wet milieubeheer (Wm).

De Raad van State heeft bedenkingen bij de wettelijke grondslag waarop het ontwerpbesluit berust en plaatst kanttekeningen bij de juridische status van de te verrichten melding, de vaststelling van de periode dat de installatie in werking is en de in de voorschriften toegestane geluidsbelasting. Hij is van oordeel dat in verband daarmee het ontwerpbesluit nader dient te worden overwogen.

1. Grondslag van de regeling

Blijkens de aanhef van het ontwerpbesluit ligt daaraan artikel 10.52 Wm ten grondslag. Het eerste lid van dat artikel stelt als eis voor de daarop te baseren algemene maatregel van bestuur dat in het belang van het milieu alleen regels kunnen worden gesteld omtrent het beheer buiten een inrichting van bij de maatregel aangewezen categorieën bedrijfsafvalstoffen.

De Raad merkt over de grondslag het volgende op:

a. Het voorgestelde artikel 2, eerste lid, aanhef en onder b, van het ontwerpbesluit verklaart het besluit ook van toepassing op het bewerken van bouw- en sloopafval met een mobiele puinbreker binnen een inrichting, niet zijnde een inrichting waarbinnen het ingevolge de

vergunning, bedoeld in artikel 8.1, eerste lid, Wm is toegestaan om met een mobiele puinbreker bouw- en sloopafval te bewerken dat van buiten de inrichting afkomstig is. De achtergrond hiervan is blijkens de toelichting de wens een uniform regime te creëren voor het mobiel puinbreken. Deze wens kan evenwel niet worden gerealiseerd zonder dat artikel 10.52 Wm daartoe met zoveel woorden de bevoegdheid schept. In verband hiermee adviseert de Raad onderdeel b van artikel 2, eerste lid, van het ontwerpbesluit te schrappen en de toelichting hiermee in overeenstemming te brengen.

b. Het college heeft bedenkingen tegen het voorstel voor zover daaraan de gedachte ten grondslag ligt, dat een mobiele puinbreker niet als integrerend deel moet worden beschouwd van de inrichting waarin deze opereert, in het bijzonder met het oog op het gevolg dat geen rekening behoeft te worden gehouden met de cumulatieve milieueffecten van de puinbreker en de inrichting. De in de toelichting genoemde situatie dat het mobiel puinbreken geen direct verband houdt met de normale bedrijfsvoering van de desbetreffende inrichting, waarbij de drijver van de inrichting als leek op het gebied van het mobiel breken van bouw- en sloopafval zou moeten worden beschouwd, (*zie noot 1*) biedt daarvoor geen voldoende rechtvaardiging. Mede in verband met het voorgaande meent de Raad dat het tweede lid van artikel 2 ten onrechte een onderscheid maakt tussen de exploitant van de mobiele puinbreker en degene die de feitelijke leiding heeft bij de werkzaamheden. De exploitant van de mobiele puinbreker is verantwoordelijk voor de naleving van de voorschriften door degene die de feitelijke leiding heeft bij de werkzaamheden met de puinbreker. Voor het aanmerken van een mobiele puinbreker als zelfstandige inrichting in de zin van de Wm biedt artikel 10.52 geen zelfstandige grondslag. De memorie van toelichting bij artikel 10.52 Wm (*zie noot 2*) wijst er terecht op dat mobiele puinbrekers in het algemeen niet gebonden kunnen zijn aan een vergunning op grond van hoofdstuk 8 Wm omdat de activiteit zich slechts korte tijd op een locatie voordoet. Daarom is de mobiele puinbreker niet te beschouwen als een zelfstandige inrichting.

De Raad meent dat het tweede lid van artikel 2 dient te worden geschrapt en dat de toelichting dient te worden aangepast met het oog op een passende beschrijving van de situatie waarbij een mobiele puinbreker tijdelijk binnen een inrichting werkzaam is.

2. Melding en kennisgeving

Op degene die het voornemen heeft om met een mobiele puinbreker bouw- en sloopafval te bewerken rust in gevolge artikel 4, eerste lid, de plicht tot schriftelijke melding van dat voornemen aan burgemeester en wethouders (tenminste vijftien dagen van tevoren). Tevens is hij verplicht tot vormvrije kennisgeving aan het college van de werkelijke aanvang der werkzaamheden (twee werkdagen voordien). De juridische status van de melding is onduidelijk. Ingevolge het derde lid wordt van de melding openbaar kennisgegeven. Uit de toelichting (paragraaf 1.2.2) lijkt te volgen dat deze melding als zodanig geen rechtsgevolg heeft en niet gericht is op (stilzwijgende) acceptatie. Teneinde verwarring te voorkomen met de acceptatie van de meldingen die wel onderworpen zijn aan bezwaar en beroep verdient het aanbeveling niet te spreken van een melding maar van een kennisgeving. Met het oog op de bescherming van het milieu zou het echter de voorkeur verdienen dat ook de plaatsing van een mobiele puinbreker is onderworpen aan een voor bezwaar en beroep vatbare beslissing, zeker wanneer het gaat om een activiteit van langere duur. De Raad beveelt aan het stelsel van artikel 4 nader te bezien.

3. Periode van in werking zijn

Artikel 4, tweede lid, onderdeel e, betreft het voorschrift dat de melding bedoeld in het

eerste lid, moet bevatten de verwachte datum van de aanvang en de duur van de periode dat met een mobiele puinbreker bouw- en sloopafval wordt bewerkt. In de toelichting op artikel 4, tweede lid, wordt uiteengezet dat onder de periode van in werking zijn wordt verstaan de periode dat de mobiele puinbreker aanwezig is op de slooplocatie (inclusief het opzetten en afbreken van de installatie).

Niet valt zonder meer in te zien dat vanuit een oogpunt van milieubeheer onder de in artikel 4 bedoelde periode dat het puin wordt bewerkt mede wordt begrepen de periode dat de mobiele puinbreker al of niet in gemonteerde staat aanwezig is maar geen werkzaamheden verricht, dus geen geluids- en doorgaans geen stofhinder veroorzaakt. Voor de melding lijkt veeleer relevant de periode dat de installatie in werking is en er feitelijk puin wordt bewerkt. Hiermee in overeenstemming zijn in de bijlage behorende bij artikel 3 van het ontwerpbesluit de bepalingen geformuleerd waarin de normen voor maximaal toegelaten geluidsbelasting zijn opgenomen. (zie noot 3)

In verband hiermee en mede gelet op aanwijzing 214 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, acht de Raad onjuist de extensieve uitleg in de toelichting van hetgeen volgens artikel 4, tweede lid, van het ontwerpbesluit onder de duur van de periode van het in werking zijn van een mobiele puinbreker moet worden verstaan. Het college adviseert daarom de toelichting op artikel 4, tweede lid, onderdeel e, van het ontwerpbesluit met de tekst van die bepaling in overeenstemming te brengen.

4. Geluid

Gedurende een aaneengesloten periode van ten hoogste vijf werkdagen zal blijkens voorschrift 1.1.1, vermeld in onderdeel B, Hoofdstuk 1, van de bij het besluit behorende Bijlage, een mobiele puinbreker werkzaamheden mogen verrichten die een geluidsbelasting van ten hoogste 75 dB (A) veroorzaakt op de gevel van een woning of geluidsgevoelige bestemming. De Raad is van oordeel dat dit maximum niet gerechtvaardigd is binnen het kader van de overigens voor geluidsoverlast ingevolge de Wm geldende normen. Met het binnen die normering passende en ook in voorschrift 1.1.2 voor het gebruik van een breker gedurende ten hoogste vijftien dagen vermelde meer gebruikelijke maximum van 70 dB (A) zou moeten kunnen worden volstaan. Daartoe zullen de exploitanten de “simpele aanpassingen” van de puinbrekers moeten realiseren waarop de toelichting doelt. (zie noot 4)

Niet valt in te zien waarom van de omgeving waar een mobiele puinbreker werkzaam is, gevergd zou moeten worden dat zij gedurende vijf werkdagen achtereen langdurig zo sterke geluidsoverlast ervaart. Bovendien is veelvuldige overlast als gevolg van herhaling van periodes van zeer hoge geluidsbelasting mogelijk doordat artikel 5, eerste lid, het mogelijk maakt dat een puinbreker drie maanden op een locatie actief blijft. Het kort onderbreken van vijfdaagse periodes rechtvaardigt geenszins herhaling van het hoge maximum.

De Raad beveelt aan de maximale geluidsnormering nader te bezien en het voorschrift 1.1.1 te schrappen.

5. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State heeft mitsdien bezwaar tegen het ontwerpbesluit en geeft U in overweging niet aldus te besluiten.

De Vice-President van de Raad van State

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 18 augustus 2003, no.W08.03.0230/V, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

Ontwerpbesluit:

- In artikel 4, eerste lid, tweede volzin, in overeenstemming met de toelichting (algemeen deel, paragraaf 1.2.2., onderdeel "melding") "Twee werkdagen voor de aanvang" wijzigen in: Ten minste twee dagen voor de aanvang.

Nota van toelichting:

- Aan het slot van paragraaf 1.2.2 de aan het slot van de toelichting op artikel 3, derde lid, genoemde ontheffingsmogelijkheid die artikel 10.63 van de Wet milieubeheer biedt, vermelden dan wel aan het slot van paragraaf 1.2.2 verwijzen naar het slot van de toelichting op artikel 3, derde lid.
- In de toelichting op artikel 5, eerste en tweede lid, in de tweede zin het zinsdeel "maar dat de voorschriften aangaande het bewerken van bouw- en sloopafval buiten toepassing blijven" vervangen door: maar dat de aan de door gedeputeerde staten reeds verleende vergunning verbonden voorschriften aangaande het bewerken van bouw- en sloopafval buiten toepassing blijven.
- In paragraaf 1.5.1 de zin "Deze beperkingen komen door het onderhavige besluit te vervallen" wijzigen in: Dit verbod en deze beperkingen komen door het onderhavige besluit te vervallen.

Nader rapport (reactie op het advies) van 8 januari 2004

De Raad van State geeft U in overweging niet aldus te besluiten.

1a. De Raad concludeert dat artikel 10.52 van de Wet milieubeheer onvoldoende grondslag biedt om regels te kunnen stellen omtrent het binnen een inrichting met een mobiele puinbreker bewerken van bouw- en sloopafval. De door de Raad aangehaalde tekst van artikel 10.52 van de Wet milieubeheer stemt echter niet overeen met de tekst zoals die op het moment van adviesaanvraag luidt. Bij de wet van 3 april 2003, houdende kleine wijzigingen en reparaties in diverse wetten op het terrein van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer (Stb. 189) is voornoemd artikel gewijzigd. De wijziging is met ingang van 23 mei 2003 in werking getreden (Stb. 2003, 213). Deze wijziging was erop gericht om in een toereikende grondslag te voorzien. Mitsdien moet worden geconcludeerd dat de bedenkingen van de Raad bij de wettelijke grondslag waarop het ontwerpbesluit berust, reeds door de wetgever waren ondervangen.

b. De in dit onderdeel opgenomen bedenkingen van de Raad hangen grotendeels samen met de bedenkingen, bedoeld onder a. Zoals hierboven reeds is gesteld, maakt voornoemde wetswijziging het mogelijk om regels te stellen omtrent het binnen een inrichting met een mobiele puinbreker bewerken van bouw- en sloopafval. Daarbij is het wenselijk om expliciet te bepalen wie belast is met de zorg voor de naleving van de bepalingen van het ontwerpbesluit.

Wellicht ten overvloede kan worden opgemerkt dat, anders dan de Raad veronderstelt, een mobiele puinbreker in het ontwerpbesluit niet wordt aangemerkt als een zelfstandige inrichting. Het onderhavige besluit is dan ook uitsluitend gebaseerd op hoofdstuk 10 (afvalstoffen) en niet op hoofdstuk 8 (inrichtingen) van de Wet milieubeheer. Voorts is in artikel 2, eerste lid, onder a, bepaald dat het ontwerpbesluit niet van toepassing is op het bewerken van bouw- en sloopafval binnen een inrichting waarbinnen het ingevolge de vergunning bedoeld in artikel 8.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer is toegestaan om met een mobiele puinbreker bouw- en sloopafval te bewerken dat van buiten de inrichting afkomstig is. Het ontwerpbesluit is derhalve niet van toepassing op de inzet van een mobiele puinbreker binnen dergelijke (afval)inrichtingen. Een van de redenen daarvoor is dat de mobiele puinbreker, gelet op de te verwachten frequente inzet en het plaatsgebonden karakter, in dat geval mogelijk als onderdeel van de inrichting beschouwd moet worden.

2. De aanbeveling van de Raad om de term “melding” te vervangen door “kennisgeving” is overgenomen. De Raad spreekt voorts de voorkeur uit om de langdurige inzet van een mobiele breker op een locatie te onderwerpen aan een voor bezwaar en beroep vatbare beslissing.

Vooropgesteld moet worden dat het ontwerpbesluit betrekking heeft op kortdurende activiteiten. Een mobiele puinbreker is per kennisgeving ten hoogste drie maanden onafgebroken op een locatie aanwezig. Gelet op de grote verwerkingscapaciteit van de mobiele puinbreker en het feit dat uitsluitend bouw- en sloopafval mag worden bewerkt dat ter plaatse vrijkomt, zal de inzet van een mobiele puinbreker in praktijk meestal tot enkele dagen beperkt blijven.

Het is de vraag of het, gelet op de korte duur en de aard van de activiteiten, wenselijk is om een beslissing te introduceren waartegen bezwaar en beroep kan worden ingesteld. Het introduceren van een dergelijke beslissing betekent een verlenging van de procedure en een verzwaring van de (administratieve) lasten voor bedrijven, het bevoegd gezag en de rechterlijke macht. Bovendien beantwoordt de introductie van een dergelijke beslissing niet aan het doel van het ontwerpbesluit. Het ontwerpbesluit beoogt de regulering van de inzet van mobiele puinbrekers te uniformeren en eenvoudiger te maken. Het ontwerpbesluit bevat een stelsel van algemene regels en is in die zin vergelijkbaar met een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 8.40 van de Wet milieubeheer. Het ontwerpbesluit vervangt daarmee het bestaande regime waarbij op grond van de provinciale verordening een vergunning is vereist voor het met een mobiele puinbreker bewerken van bouw- of sloopafval.

De in het ontwerpbesluit opgenomen regels zijn ter uitvoering van artikel 10.52, eerste lid, van de Wet milieubeheer gesteld in het belang van het bescherming van het milieu. Daarbij zijn onder meer voorschriften gesteld omtrent de belangrijkste milieuaspecten (o.a. geluid, trilling en stof). In verband met het doel de regulering te vereenvoudigen en te uniformeren, is geen gebruik gemaakt van de in artikel 10.52, tweede lid, van de Wet milieubeheer opgenomen mogelijkheid om een vergunningplicht te introduceren. Noch is gebruik gemaakt van de in artikel 10.52, derde lid, van de Wet milieubeheer opgenomen mogelijkheid om te bepalen dat het bevoegd gezag nadere eisen kan stellen.

E.e.a. brengt met zich mee dat de toepasselijke voorschriften overal gelijk zijn en het bevoegd gezag geen nadere afweging behoeft te maken. Derhalve is afgezien van het creëren van een voor bezwaar en beroep vatbare beslissing.

3. Artikel 2 bepaalt dat het ontwerpbesluit van toepassing is op het bewerken van bouw- en sloopafval met een mobiele puinbreker. Artikel 3 bepaalt vervolgens dat het met een mobiele

puinbreker bewerken van bouw- en sloopafval geschiedt volgens de voorschriften die in de bijlage zijn opgenomen. De in de bijlage opgenomen voorschriften hebben betrekking op de milieurelevante aspecten van zowel de feitelijke 'breekwerkzaamheden' als de daarmee samenhangende activiteiten. In artikel 4, tweede lid, onder e, wordt dezelfde formulering gebruikt als in de artikelen 2 en 3. De betekenis verschilt niet van de betekenis die daaraan in andere onderdelen van het ontwerpbesluit wordt gegeven. De periode beslaat derhalve de gehele periode dat de mobiele puinbreker op een locatie aanwezig is. Naar aanleiding van bovenstaande opmerking van de Raad is de uitleg in de nota van toelichting nader verduidelijkt.

De voorschriften 1.1.1 tot en met 1.1.3 van de bijlage bevatten immissienormen. Deze normen zijn gebaseerd op de geluidsbelasting op de gevel van de dichtstbijzijnde woning of geluidsgevoelige bestemming. De normen omvatten derhalve het resultaat van alle geluidsbelasting, niet uitsluitend de geluidsbelasting ten gevolge van de feitelijke 'breekwerkzaamheden'. De toegelaten geluidsbelasting is vervolgens gerelateerd aan de tijdsduur die is vermeld in de kennisgeving, bedoeld in artikel 4. Zoals hierboven reeds is opgemerkt gaat het daarbij om de gehele periode dat de mobiele puinbreker op de bouw- of slooplocatie aanwezig is. Voor de handhaving is het doelmatiger om de aanwezigheid van de mobiele puinbreker op de bouw- of slooplocatie binnen een bepaalde periode te controleren dan het feitelijk in werking zijn van de mobiele puinbreker in een bepaalde tijd. In het laatste geval zou een handhaver voortdurend moeten controleren of binnen de voorgeschreven tijden puin wordt gebroken.

4. De voor geluidsoverlast geldende norm van maximaal 70 dB(A) in andere besluiten en regelingen op grond van de Wet milieubeheer heeft betrekking op inrichtingen. Daarbij gaat het om activiteiten die gedurende een langere tijd op dezelfde plaats geluidsoverlast veroorzaken. Zoals hierboven reeds is vermeld, heeft dit besluit geen betrekking op inrichtingen maar op mobiele installaties die gedurende een beperkte periode op een plaats actief zullen zijn.

Bij het vaststellen van de geluidsnormen is ervan uitgegaan dat naar mate de periode waarin de geluidsoverlast optreedt korter is, een hogere geluidsbelasting acceptabel is. Degene die van plan is met een mobiele puinbreker op locatie langer dan 15 dagen (met een maximum van 3 maanden) bouw- en sloopafval te bewerken, dient aan de geluidsnorm van 65 dB(A) op de gevel van de dichtstbijzijnde woning of geluidsgevoelige bestemming te voldoen. Is deze periode van meer dan vijf dagen en maximaal vijftien dagen dan wordt de norm op 70 dB(A) gesteld. Bij een periode van vijf dagen of minder wordt ten hoogste 75 dB(A) op de gevel van de dichtstbijzijnde woning toegestaan. Dit betekent dat alleen als een mobiele installatie binnen vijf dagen wordt opgebouwd en wordt afgebroken, de norm van 75 dB(A) geldt. Tot slot kan worden opgemerkt dat voorschrift 1.1.4 bepaalt dat de geluidsbelasting op de gevel van een school, verpleeg- of ziekenhuis ten hoogste 60 dB(A) bedraagt.

Anders dan de Raad in haar advies veronderstelt, is het niet toegestaan om op grond van dezelfde kennisgeving met korte onderbrekingen meerdere perioden van maximaal vijf dagen te breken met een geluidsbelasting van maximaal 75 dB(A). De periode waarbinnen de installatie ter plekke aanwezig is, bepaalt de van toepassing zijnde geluidsnorm. Mede om die reden is degene die van plan is met een mobiele puinbreker bouw- en sloopafval te bewerken verplicht om vooraf kennis te geven van de beoogde periode van dat er op de locatie bouw- en sloopafval wordt bewerkt.

5. De redactionele kanttekeningen zijn verwerkt. Een uitzondering daarop vormt de tweede

redactionele kanttekening met betrekking tot de nota van toelichting. De voorgestelde tekst stemt niet overeen met de tekst van artikel 5. Tot slot zijn in de tekst van het ontwerpbesluit en de nota van toelichting enkele andere redactionele aanpassingen aangebracht.

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

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

(1) Nota van toelichting, toelichting op artikel 2, eerste lid, derde alinea.

(2) Kamerstukken II 1998/99, 26 638, nr.3 blz.52/53.

(3) Bijlage behorende bij artikel 3 van het ontwerpbesluit, onderdeel B, paragraaf 1.1.

(4) Nota van toezicht paragraaf 1.6.1.3, blz.13.