

Vergaderjaar 2005–2006

**30 483**

## **Wijziging van de Wet milieubeheer en enige andere daarmee verband houdende wetten (modernisering van de algemene milieuregels voor inrichtingen)**

**Nr. 4**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 10 oktober 2005 en het nader rapport d.d. 7 maart 2006, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 20 juli 2005, no. 05.002724, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet milieubeheer en enige andere daarmee verband houdende wetten (modernisering van de algemene milieuregels voor inrichtingen), met memorie van toelichting.*

*Het wetsvoorstel voorziet in een wijziging van in het bijzonder hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer (verder: Wm), betreffende de regulering van inrichtingen, waarbij recht wordt gedaan aan de praktijk waarin de meerderheid van de door de Wm gereguleerde inrichtingen valt onder de werking van sectorgerichte, vergunningplichtvervangende algemene maatregelen van bestuur op grond van artikel 8.40 Wm (verder: artikel 8.40 Wm-amvb). Het wetsvoorstel voorziet in een fundamentele verandering van het huidige wettelijk systeem voor de regulering van inrichtingen in de zin dat niet meer gelijksoortige inrichtingen maar gelijksoortige activiteiten het aangrijpingspunt van de regulering zouden moeten vormen. Het wetsvoorstel handhaaft een vergunningplicht voor inrichtingen waartoe een gpbv-installatie<sup>2</sup> behoort. Daarnaast kunnen bij amvb andere categorieën inrichtingen worden aangewezen waarvoor de verboden van artikel 8.1, eerste lid, Wm gelden en daarmee de vergunningplicht. De overige inrichtingen zijn vergunningvrij. Het voorgestelde artikel 8.40 Wm ziet op alle Wm-inrichtingen. De memorie van toelichting kondigt aan dat de huidige artikel 8.40 Wm-amvb's zullen worden samengevoegd tot één integrale amvb. Verder voorziet het wetsvoorstel in een discretionaire bevoegdheid tot het opleggen van een meldingsplicht aan categorieën inrichtingen (artikel 8.41 Wm). Ten slotte vervallen de artikelen 8.19, eerste lid, en 8.44 Wm.*

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>2</sup> Het begrip «gvpb-installatie» is geïntroduceerd bij de (nog niet in werking getreden) wijziging van de Wm ter verduidelijking in verband met de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging; vergunning op hoofdzaken/vergunning op maat, Stb. 2005, 432. Hieronder wordt verstaan: installatie als bedoeld in bijlage 1 van de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (artikel 1.1, tweede lid).

*De Raad maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen. De Raad is van oordeel dat het wetsvoorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 juli 2005, nr. 05.002724, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 oktober 2005, nr. W08.05.0358/V, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, dan nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden. Hieronder ga ik op die opmerkingen in.

#### 1. Noodzaak van het voorstel

*De Wm is de afgelopen tijd meermalen gewijzigd. Het wetsvoorstel wijzigt de huidige structuur van hoofdstuk 8 Wm op een ingrijpende wijze, door de vergunning als kerninstrument te vervangen door algemene regels. De aanleiding hiervoor wordt in de memorie van toelichting uiteengezet en ligt vooral in de herijking van de VROM-regelgeving.<sup>1</sup> Ook de amvb's op grond van artikel 8.40 en 8.44 zijn in de loop van de tijd regelmatig aangepast, waarbij het aantal verschillende amvb's is teruggebracht door de categorie inrichtingen die onder een amvb valt steeds ruimer te omschrijven.*

*Tegelijkertijd vindt in het kader van dezelfde herijking een discussie plaats over het voorontwerp Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verder: voorontwerp Wabo), waarmee de integratie van de wetgeving aangaande de omgeving wordt beoogd. Het ligt in de bedoeling een omgevingsvergunning te introduceren, waarin op termijn de wettelijke toetsingskaders van een aantal wetten, waaronder de Wm en de Woningwet, zullen worden geïntegreerd. De memorie van toelichting vermeldt dat de artikel 8.41 Wm-melding, die voorafgaat aan het oprichten en het wijzigen van een vergunningvrije inrichting, op termijn kan worden gekoppeld aan een omgevingsvergunning, maar gaat niet in op de vraag hoe de inhoudelijke afstemming tussen de milieueisen en de eisen betreffende bouwen en ruimtelijke ordening kan worden gewaarborgd.<sup>2</sup> In het huidige systeem biedt de artikel 8.41 Wm-melding geen mogelijkheid om tot een afstemming te komen tussen de milieuvoorschriften van de amvb's en de eisen van de bouwen ruimtelijke ordeningswetgeving. Onder het regime van een toekomstige Wabo zal daarin voor de niet-vergunningplichtige inrichtingen niets veranderen, terwijl voor de vergunningplichtige inrichting de problematiek verschuift van externe afstemming tussen de bouw- en de milieuvergunning naar interne integratie binnen de omgevingsvergunning. Wel zal als gevolg van het wetsvoorstel de werkingssfeer van de nieuwe amvb sterk worden verruimd. Dit roept de vraag op hoe de integratie van omgevingswetgeving die in de integrale omgevingsvergunning gestalte moet krijgen, ook voor de niet vergunningplichtige inrichtingen inhoud zou moeten krijgen. Concreet betekent dit dat er geen tegenstrijdigheden zullen mogen voorkomen tussen de inhoudelijke eisen van de nieuwe amvb en die van de ruimtelijke en bouwwetgeving.*

*Het nieuwe wettelijke doel, de integrale bescherming van de omgeving, zal wat betreft inrichtingen vooral door algemene regulering moeten worden bereikt. Kenmerkend voor een stelsel van algemene regulering van inrichtingen is dat daarbij maar tot op zekere hoogte rekening kan worden gehouden met de omgeving van de inrichting. Het integraal recht doen aan milieu en omgeving, zoals wordt voorgestaan in de herijking van de VROM-regelgeving kan hiermee onder druk komen te staan.*

*Of de in het voorgaande geschetste problematiek zich in werkelijkheid zal gaan voordoen valt op dit moment nog niet te beoordelen omdat de inhoud van de amvb's die ter uitvoering van deze wet zullen moeten worden opgesteld, nog niet bekend is. Het gaat hierbij om een amvb die de werkingssfeer zal bepalen en een amvb die de inhoudelijke eisen zal bevatten. Het ontbreken van deze amvb's bemoeilijkt de beoordeling van het wetsvoorstel. Hier komt bij dat volgens de memorie van toelichting een zogenaamde kanteling van de aanpak in de amvb wordt voorgestaan. Vormen tot nu toe categorieën inrichtingen het aangrijpingspunt van de regeling, straks moeten dat categorieën activiteiten worden. Op zich is dit geen vreemde gedachte, omdat ook nu al vergunningvoorschriften vaak worden ingedeeld aan de hand van een rubricering van activiteiten, zoals het gebruik van gevaarlijke stoffen, de lozing van afvalwater etc. Zonder echter de hoofdlijnen van de amvb te kennen, valt niet te beoordelen in hoeverre het bedrijfsleven met een dergelijke aanpak zal zijn gebaat en de bescherming van het milieu voldoende zal zijn gewaarborgd. Weliswaar zullen alle voorschriften in één document zijn opgenomen, maar voor een individuele inrichting kunnen diverse hoofdstukken van dit document niet van belang zijn omdat de desbetreffende activiteit niet wordt uitgeoefend. Ten slotte heeft de Raad, mede tegen de achtergrond van de regelmatige herziening van amvb's in het verleden, niet de indruk dat het hier gaat om een*

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 1.

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 3.3.

*spoedeisende aangelegenheid. Dit alles roept de vraag op naar de noodzaak van het wetsvoorstel op dit moment.*

*De Raad beveelt aan om in de toelichting in te gaan op de verhouding van dit wetsvoorstel tot de voorgenomen Wabo en om een zo concreet mogelijk beeld te geven van de nieuwe amvb's. Op basis daarvan zou moeten worden uiteengezet waarom indiening van dit wetsvoorstel nú opportuun is.*

1. De Raad vraagt om in de toelichting in te gaan op de verhouding van het voorstel van wet tot de voorgenomen Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en een zo concreet mogelijk beeld te geven van de voorgenomen algemene maatregel van bestuur.

De Raad merkt terecht op dat er een relatie bestaat tussen het traject van de omgevingsvergunning, waarbij verschillende vergunningen worden samengebracht, aan de ene kant en het traject van de algemene regels, waarbij bedrijven worden onttrokken aan de vergunningplicht op grond van de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en ontheffingsplicht op grond van de Wet bodembescherming, aan de andere kant. Hierbij merk ik op dat het hoofddoel van de omgevingsvergunning is gelegen in het samenbrengen van verschillende vergunningen onder één noemer, waarbij de aanvrager te maken krijgt met één vergunning en één en dezelfde weg voor inspraak en beroep. Hierbij heb ik niet gekozen voor de optie om tevens een integrale toets tussen de verschillende terreinen, waaronder milieu en ruimtelijke ordening, in het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel Wabo vast te stellen. Het wetsvoorstel Wabo zorgt er wel voor, dat deze vergunningen tot één vergunning worden geïntegreerd indien op grond van verschillende wetten een afzonderlijke vergunning nodig is (het zogenaamde model 3, zie brief van 23 september 2004, Kamerstukken II, 2004–2005, nr. 18, p. 6 e.v.).

Met de integratie van de amvb's op grond van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet bodembescherming wordt voor wat betreft de algemene milieuregels een vergelijkbaar doel nagestreefd. Op basis van de huidige systeem kan een bedrijf op grond van deze wetten met verschillende amvb's worden geconfronteerd. Met de voorziene integratie, waarvoor het wetsvoorstel de weg bereidt, worden de voorschriften zoveel mogelijk in één amvb opgenomen. Zoals de Raad terecht constateert wordt vooralsnog niet gekozen voor het integreren van amvb's op grond van de ruimtelijke- en bouwregelgeving. Zoals de Raad terecht stelt, zal hierbij worden gewaarborgd dat geen tegenstrijdigheden voorkomen tussen de verschillende algemene regels.

In de milieuregelgeving is de vergunningplicht afgelopen decennia in belangrijke mate vervangen door algemene regels. Bovendien is het streven in de toekomst meer bedrijven onder de reikwijdte van de algemene regels te brengen. Voor deze bedrijven zal het veelal zo zijn dat een bedrijf wel een omgevingsvergunning nodig zal hebben vanwege andere aspecten, maar dat daarnaast de algemene regels wat betreft de bescherming van het milieu zullen gelden.

Gelet hierop is het systeem van algemene regels enerzijds en de omgevingsvergunning anderzijds complementair. Het onderhavige wetsvoorstel is dan ook een noodzakelijke voorwaarde voor een verdere vereenvoudiging en stroomlijning van het systeem van algemene regels. Ik ben het met de Raad eens dat bij algemene regulering slechts tot op zekere hoogte rekening kan worden gehouden met de omgeving van de inrichting. Bij de invulling van de algemene regels speelt dan ook de afweging in hoeverre het voor bepaalde activiteiten verantwoord is om te kiezen voor algemene regulering in plaats van vergunningplicht, een cruciale rol. In die afweging worden ook de mogelijkheden betrokken, die binnen algemene regels kunnen worden geboden om rekening te houden met lokale omstandigheden (maatwerk). De algemene regels bieden hiertoe verschillende mogelijkheden. Een voorbeeld hiervan is de instelling van geluidzones. Door middel van een gemeentelijk geluidbeleid kunnen binnen zekere grenzen de geluidnormen uit de algemene regels generiek worden versoepeld dan wel worden aangescherpt. Bij dergelijk maatwerk kunnen de normen van de algemene maatregel van bestuur op een redelijk niveau blijven en kan de samenhang met de ruimtelijke ordening worden verbeterd. Uiteraard zal in de toelichting van de nieuwe algemene regels worden ingegaan op de overwegingen die hebben geleid tot het onder

de algemene regels brengen dan wel vergunningplichtig laten van bepaalde activiteiten.

Ten slotte heeft het kabinet zich ten doel gesteld om nog deze kabinetsperiode de administratieve lasten met 25% te reduceren. Dit voorstel van wet zal hiertoe een substantiële bijdrage leveren, omdat de algemene regels op meer inrichtingen van toepassing zullen zijn dan thans het geval is. De voorgestelde ombouw van het systeem dient ertoe om dit op uniforme wijze mogelijk te maken. Ditzelfde geldt voor de toekomstige uitbreiding van de werkingssfeer van de algemene regels.

## 2. Europees recht

*Bij het vaststellen van de beoogde integrale amvb en van de amvb op grond van de voorgestelde artikelen 8.1, tweede lid en 8.6, tweede lid, die de werkingssfeer zal bepalen, zullen de eisen die het Europese recht stelt in acht moeten worden genomen. Ook op dit punt kan de Raad niet beoordelen in hoeverre hieraan wordt voldaan, nu de inhoud van de betrokken amvb's nog niet bekend is. Wel wijst de Raad op het volgende.*

*Diverse Europese richtlijnen, waaronder de m.e.r.- en de Vogel- en Habitatrichtlijnen, vereisen in de daarvoor in aanmerking komende gevallen een vergunningsplicht of een individuele beoordeling.<sup>1</sup> Verder richt het Verdrag van Aarhus en de uitwerking daarvan zich op het garanderen van inspraak en rechtsbescherming bij besluitvorming op milieugebied. De memorie van toelichting gaat niet in op de vraag in hoeverre een stelsel waarin de overgrote meerderheid van inrichtingen door algemene regels wordt gereguleerd, zich verdraagt met deze Europeesrechtelijke verplichtingen.*

*Zo zal aandacht moeten worden besteed aan de relatie van dit wetsvoorstel met het systeem van het Besluit m.e.r., waarin de m.e.r.(beoordelings)plicht is gekoppeld aan een besluit inzake vergunningverlening conform afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht (verder: Awb) en afdeling 13.2 Wm. De in het Besluit m.e.r. genoemde activiteiten, het oprichten en uitbreiden van inrichtingen, en de daarbij behorende capaciteitsgrenzen vereisen een vergunning, althans een individueel en concreet besluit. Deze activiteiten en capaciteitsgrenzen zijn voor een deel terug te voeren op de Europese richtlijnen betreffende milieu-effectrapportage. Verder vormen de in deze richtlijnen genoemde activiteiten en capaciteitsgrenzen geen gesloten geheel, omdat volgens de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie ook zonder omstandigheden activiteiten onder een capaciteitsgrens in de m.e.r.-beoordeling moeten worden betrokken met het oog op de omgeving waarin zij plaatsvinden of vanwege hun cumulatieve effecten.<sup>2</sup>*

*Ten slotte moet worden gewezen op de verplichting tot het garanderen van inspraak voor bepaalde projecten (richtlijn 2003/4, richtlijn 96/61 en Verdrag van Aarhus). Deze verplichting beperkt de mogelijkheid om voor bepaalde inrichtingen afd. 3.4 Awb niet van toepassing te verklaren en heeft derhalve consequenties voor de werkingssfeer van de amvb op grond van het voorgestelde artikel 8.6, tweede lid.*

*De Raad beveelt aan in de memorie van toelichting in te gaan op de verhouding van de voorgenomen wijze van regulering en de uit het toepasselijke Europese recht voortvloeiende vereisten.*

2. De Raad vraagt in hoeverre een stelsel waarin een overgrote meerderheid van inrichtingen door algemene regels wordt gereguleerd, zich verhoudt tot (Europeesrechtelijke) verplichtingen inzake het waarborgen van inspraak en rechtsbescherming op milieugebied. De Raad beveelt aan in de memorie van toelichting in te gaan op de verhouding tussen de voorgenomen wijze van regulering en de uit het toepasselijke Europese recht voortvloeiende eisen. Bij de beantwoording van dit onderdeel betrek ik tevens onderdeel 6 van het advies, waarin de Raad de regering vraagt een visie te ontwikkelen op het vraagstuk van rechtsbescherming bij de overgang van individuele, concrete regulering naar algemene regulering.

Voordat ik inhoudelijk op dit onderdeel inga, merk ik het volgende op. De Raad wijst in verband met de verplichting tot het garanderen van inspraak voor bepaalde projecten met name op het Verdrag van Aarhus en de richtlijnen 96/61/EG en 2003/4/EG. De Raad constateert dat deze regelgeving de mogelijkheid beperkt om voor bepaalde inrichtingen afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing te verklaren. Gezien de

<sup>1</sup> Richtlijn 96/61/EG, PbEG L 257, richtlijn 85/337/EG, PbEG L 175, richtlijn 79/409/EEG, PbEG L 103, richtlijn 92/43/EEG, PbEG L 206, richtlijn 2003/4/EG, PbEG L 41 en richtlijn 2003/35/EG, PbEG L 156.

<sup>2</sup> HvJEG 21 september 1999, zaak C-392/96, Jur. 1999 I-5901, M en R 2000/4, nr. 30 (Commissie/Ierland).

context waarin deze opmerking wordt gemaakt, gaat de regering er bij de verdere beantwoording (zie ook onderdeel 7 van het advies) van uit dat de verwijzing naar richtlijn 2003/4/EG over de toegang tot milieu-informatie berust op een misverstand, en dat bedoeld wordt op richtlijn 2003/35/EG. Deze laatstgenoemde richtlijn gaat over inspraak bij specifieke milieubesluiten, en strekt onder meer tot wijziging van eerdergenoemde richtlijn 96/61/EG. Ik wijs erop dat de vraag in welke gevallen en voor welke activiteiten een individuele beoordeling is vereist, wordt bepaald door de verschillende bijzondere, door de Raad aangehaalde EG-richtlijnen zoals de m.e.r.-richtlijn, de IPPC-richtlijn en de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. De noodzaak om een vergunningplicht of een individuele beoordeling in het leven te roepen, vloeit primair uit bedoelde richtlijnen voort. Daarnaast implementeren deze richtlijnen artikel 6 van het Verdrag van Aarhus, dat handelt over inspraak in besluiten over het al dan niet toestaan van specifieke activiteiten. Op grond van artikel 6 moet, als (in de nationale wetgeving) een vergunningprocedure in het leven is geroepen voor in bijlage I bij het verdrag vermelde activiteiten, voldaan zijn aan de eisen die in artikel 6 van het verdrag ten aanzien van inspraak zijn opgenomen. Artikel 9, tweede lid, van het verdrag koppelt vervolgens de eis van rechtsbescherming tegen besluiten over specifieke activiteiten direct aan de reikwijdte van artikel 6.

Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van de Europese gemeenschappen van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/11/EG van de Raad van de Europese Unie van 3 maart 1997 tot wijziging van richtlijn 85/337/EEG (PbEG L 175, hierna: de MER-richtlijn) vereist dat projecten die nadelige effecten voor het milieu kunnen hebben, aan een individuele beoordeling van de milieueffecten worden onderworpen. Projecten van categorieën genoemd in bijlage I van de richtlijn moeten aan die beoordeling worden onderworpen. Voor projecten van categorieën genoemd in bijlage II moet worden beoordeeld of hun kenmerken een individuele beoordeling van de milieueffecten noodzakelijk maken. Zowel het wetsvoorstel als de algemene maatregel van bestuur doet aan deze eisen van de richtlijn niets af. Bij de criteria die bepalen of de algemene maatregel van bestuur van toepassing is op een inrichting zal, evenals nu het geval is, expliciet worden bepaald dat de criteria van de MER-richtlijn dienen te worden meegewogen.

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (richtlijn nr. 79/409/EEG van de Raad van de Europese gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, PbEG L 103 respectievelijk richtlijn nr. 92/43/EEG van de Raad van de Europese gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, PbEG L 206) vereisen dat voor sommige plannen of projecten onderzoek wordt gedaan naar de gevolgen van het plan of project voor een Natura 2000-gebied. Sinds de inwerkingtreding op 1 oktober 2005 van de Wet van 20 januari 2005 tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen (Stb. 195), regelt de Natuurbeschermingswet 1998 dat een vergunning op basis van die wet vereist is voor projecten die de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een dergelijk gebied kunnen verslechteren of een verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Zulke projecten zijn in elk geval projecten die de natuurlijke kenmerken van het gebied kunnen aantasten. Voor plannen van gemeenten en waterschappen geldt een vergelijkbare bepaling, waarbij goedkeuring van gedeputeerde staten dient te worden verkregen (voor plannen van andere bestuursorganen is goedkeuring van dan wel overeenstemming met de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit vereist). Dit betekent dat een plan of project waarvoor een individuele beoordeling op basis van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn is vereist, in ieder geval individueel wordt beoordeeld in het kader van de vergunning of goedkeuring op basis van de Natuurbeschermingswet 1998. Er is dan ook geen reden in het wetsvoorstel of de algemene maatregel van bestuur een aanvullende regeling neer te leggen.

Wat betreft de IPPC-richtlijn (richtlijn nr. 96/61/EG, PbEG L 257) was reeds in de artikelsgewijze toelichting opgenomen dat deze vereist dat inrichtingen als bedoeld in deze richtlijn vergunningplichtig zijn. Alhoewel niet ondenkbaar is dat onderdelen van deze inrichtingen niettemin algemeen gereguleerd zouden kunnen worden, is ervoor gekozen om eventuele strijdigheid met deze richtlijn

te voorkomen. Daarom is expliciet bepaald dat deze inrichtingen niet onder de algemene regels zullen vallen (zie het voorgestelde artikel 8.1, eerste lid). In het onderhavige wetsvoorstel en de nog in procedure te brengen algemene maatregel van bestuur is respectievelijk zal worden verzekerd dat inrichtingen waar activiteiten met omvangrijke en complexe milieueffecten plaatsvinden en die volgens genoemde richtlijnen individueel beoordeeld moeten worden, aan een individuele beoordeling en inspraakmogelijkheid onderworpen blijven. Dit is ook noodzakelijk, omdat het gaat om projecten die gezien de omvang en aard van de activiteiten een individuele afweging vereisen om het milieu op de optimale wijze te beschermen. Voor een dergelijke afweging is het primaire instrument de vergunning inclusief de daarbij behorende inspraak- en beroepsmogelijkheid. Juist om deze reden zullen de genoemde activiteiten buiten de werkingssfeer van de integrale algemene maatregel van bestuur worden gehouden. Voor het verrichten van deze activiteiten is en blijft de vergunning dus het aangewezen instrument voor regulering. In andere gevallen dan de hiervoor bedoelde gevallen staat de tekst van het Verdrag van Aarhus niet aan een overgang naar algemene regels in de weg. Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel uitvoering Verdrag van Aarhus heb ik reeds in algemene zin aangegeven dat het verdrag juridisch niet in de weg staat aan het schrappen van bepaalde constructies of rechtsfiguren in de nationale wetgeving in het kader van bijvoorbeeld de herijking van de VROM-regelgeving (Handelingen II, 2003–2004, nr. 57). Het wegvallen van inspraak- en beroepsmogelijkheden bij de overgang van individuele, concrete naar algemene regulering stuit vanuit een bredere optiek dan die van inspraak en rechtsbescherming op weinig bezwaren. Het gaat hier om gevallen en activiteiten die in hoge mate vergelijkbaar zijn, waardoor algemene regulering mogelijk wordt – en ook het meest efficiënt is. Indien een vergunning grotendeels bestaat uit voorschriften die standaard in dergelijke vergunningen worden opgenomen, heeft inspraak op een ontwerpvergunning weinig toegevoegde waarde. Algemene regulering ligt dan voor hand, en heeft uit een oogpunt van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid de voorkeur boven een individuele benadering. Deze benadering stuit niet op Europeesrechtelijke bezwaren.

Voor zover het Europese recht een individuele beoordeling vereist, vallen inrichtingen niet (volledig) onder de algemene regels. Dit wetsvoorstel (en het latere ontwerpbesluit) brengt hierin geen verandering.

Mocht in voorkomende gevallen overigens behoefte bestaan aan maatwerk, dan kan het bevoegd gezag in een concreet geval nadere, aanvullende of zelfs afwijkende voorschriften stellen. Daarbij staat ingevolge het wetsvoorstel inspraak en rechtsbescherming open. Het stellen van maatwerkvoorschriften is een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht, dat wordt voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht en waartegen beroep kan worden ingesteld bij de bestuursrechter.

De memorie van toelichting is op genoemde punten aangevuld.

### *3. Bevoegdheid*

*Het huidige artikel 8.2 Wm regelt de bevoegdheid tot vergunningverlening. De hoofdregel is dat burgemeester en wethouders van de gemeente waarin de inrichting geheel of in hoofdzaak is gelegen bevoegd zijn (eerste lid). Het tweede lid maakt het mogelijk dat met betrekking tot bij amvb aangewezen categorieën inrichtingen gedeputeerde staten of de Minister van VROM bevoegd zijn. Deze amvb wordt slechts vastgesteld voor categorieën inrichtingen waarvoor dat geboden is gezien de aard en de omvang van de milieugevolgen van de inrichting dan wel met het oog op de doelmatige bescherming van het milieu of voor categorieën gevallen waarin dat geboden is met het oog op het algemeen belang. Deze aanwijzing heeft plaatsgevonden in het Inrichtingen- en vergunningenbesluit (verder: lvb). Het wetsvoorstel voorziet niet in een wijziging van artikel 8.2 Wm. Dit geeft aanleiding tot twee opmerkingen.*

*a. De huidige artikel 8.40 Wm-amvb's regelen de aanwijzing van het bestuursorgaan waaraan de melding moet zijn gericht en waarvan de bevoegdheden tot beschikkingverlening zijn toegekend (o.a. het stellen van nadere eisen, gelijkwaardigheidsbeschikking). Dit betreft steeds het voorheen tot*

*vergunningverlening bevoegd gezag. In de toelichting op de desbetreffende amvb's wordt steeds ervan uitgegaan dat dit burgemeester en wethouders zijn, gelet op de aard en de omvang van de door de desbetreffende amvb's gereguleerde bedrijven. Het voorliggende wetsvoorstel voorziet eveneens in het bij of krachtens de amvb ex artikel 8.40 Wm aanwijzen van het bevoegde bestuursorgaan (artikelen 8.40a en 8.42). In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel wordt «de gemeente» als bevoegde bestuursinstantie voor de niet vergunningplichtige inrichtingen aangeduid. Bedoeld zal zijn het college van burgemeester en wethouders. Het is echter de vraag of dit bestuursorgaan altijd het «voorheen tot vergunningverlening bevoegd gezag» zal zijn, nu volgens het wetsvoorstel de overgrote meerderheid van de inrichtingen in Nederland niet meer vergunningplichtig is. Het is niet uitgesloten dat voor de inrichtingen waarvoor momenteel gedeputeerde staten het tot vergunningverlening bevoegd gezag zijn, straks geen vergunningplicht meer geldt. De Raad beveelt aan de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen.*

*b. Het wetsvoorstel voorziet in een vergunningplicht voor in ieder geval inrichtingen met een gvpb-installatie. De memorie van toelichting geeft terecht aan dat dergelijke inrichtingen aanzienlijke milieueffecten veroorzaken. Dientengevolge mag ervan worden uitgegaan dat gedeputeerde staten of de minister vaak het tot vergunningverlening bevoegde gezag zullen zijn voor deze inrichtingen. Deze bestuursorganen zullen veelal het tot vergunningverlening bevoegd gezag zijn en niet meer burgemeester en wethouders, zoals bepaald in artikel 8.2, eerste lid, Wm. De Raad beveelt aan artikel 8.2, eerste lid, Wm in overeenstemming te brengen met het voorgestelde systeem.*

3.a. De Raad vraagt om de memorie van toelichting aan te vullen met betrekking tot het bevoegd gezag in de zin van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit. Het Inrichtingen- en vergunningenbesluit spreekt, anders dan de Raad kennelijk veronderstelt, niet over «het voorheen tot vergunningverlenend bevoegd gezag», maar over het gezag dat bevoegd is «te beslissen op de aanvraag om een vergunning». Het geeft aan voor welke categorieën van inrichtingen gedeputeerde staten van de provincie (artikel 3.1) of een bewindspersoon (artikel 3.2 en 3.3) bevoegd zijn te beslissen op een vergunningaanvraag. Tenzij in het Inrichtingen- en vergunningenbesluit anders is aangegeven, is het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag. Hierin brengt het voorstel van wet geen verandering. In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel wordt het bevoegd gezag aangegeven voor niet-vergunningplichtige inrichtingen die zich bovendien niet behoeven te melden. Voor meldingsplichtige inrichtingen wordt er niets gewijzigd. Voor deze inrichtingen en voor vergunningplichtige inrichtingen waarop algemene regels van toepassing zijn (de huidige zogenaamde 8.44-inrichtingen) kan het bevoegd gezag gedeputeerde staten zijn. Ook in deze omstandigheid wordt geen verandering gebracht. Voor dergelijke grote inrichtingen waarvoor gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn, zal zich de situatie niet voordoen dat zowel de vergunningplicht als de meldingsplicht vervalt. Zoals de Raad heeft aanbevolen, is dit punt in de artikelsgewijze toelichting aangepast.

b. De Raad verzoekt om een aanpassing van artikel 8.2, eerste lid, wat betreft het bevoegd gezag voor gpbv-installaties. Anders dan de Raad meent, mag er niet van uit worden gegaan dat voor zogenaamde gpbv-installaties het college van burgemeester en wethouders veelal niet meer het bevoegd gezag zal zijn. Een aanzienlijk deel van deze inrichtingen heeft het college van burgemeester en wethouders als bevoegd gezag en daarin brengt dit voorstel van wet geen verandering. Het is om die reden dat artikel 8.2 hierop niet behoefde te worden aangepast. Zoals in de toelichting al is aangegeven, dienen deze inrichtingen op grond van Europees recht (de eerdergenoemde IPPC-richtlijn) vergunningplichtig te zijn.

#### *4. Voorbereiding van besluiten*

*a. Het wetsvoorstel voegt een nieuw lid toe aan het huidige artikel 8.6. Het huidige artikel 8.6 Wm voorziet reeds in het van toepassing verklaren van afdeling 3.4 Awb op de voorbereiding van de beslissing op de aanvraag van een vergunning. In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel wordt*

*ervan uitgegaan dat de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb en de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Awb nog niet in werking zijn getreden, hetgeen wel het geval is sinds 1 juli 2005. De Raad beveelt aan de toelichting op dit punt aan te passen.*

*b. De Awb bepaalt dat bij wettelijk voorschrift of bij besluit afdeling 3.4 Awb van toepassing kan worden verklaard (positief), terwijl het voorgestelde artikel 8.6, tweede lid, in afwijking daarvan regelt dat bij amvb kan worden bepaald dat voor bepaalde inrichtingen afdeling 3.4 Awb niet van toepassing is (negatief).*

*De Raad beveelt aan in de memorie van toelichting uiteen te zetten waarom op dit punt van het stelsel van de Awb wordt afgeweken.*

4. De Raad vraagt om aanvulling van de memorie van toelichting op de veronderstelde afwijking van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Aangezien de voorgestelde wijziging niet langer in het wetsvoorstel is opgenomen, behoeft zowel onderdeel als onderdeel b geen bespreking. De mogelijkheid voor een preventieve toets had tot doel om voorafgaand aan de oprichting van een inrichting te kunnen toetsen of de inrichting aan de milieuvoorschriften zou kunnen voldoen. Bij het maken van de algemene maatregel van bestuur zou vervolgens bekeken worden bij welke activiteiten behoefte aan een dergelijke preventieve toets zou zijn. Nu de voorbereiding van de algemene maatregel van bestuur zich in een vergevorderde fase bevindt, is bij nader inzien gebleken dat geen geval bestaat waarvoor een dergelijke toets is gewenst. De voorgestelde wijziging van artikel 8.6 van de Wet milieubeheer is dan ook verwijderd uit het gewijzigde voorstel van wet. Overigens merk ik op dat, anders dan de Raad meent, geen sprake is van een afwijking van het stelsel van de Algemene wet bestuursrecht, maar van een aanpassing van het systeem van de Wet milieubeheer, aangezien deze afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing verklaart.

#### *5. Het systeem*

*Het wetsvoorstel kent een nieuwe indeling van (categorieën) inrichtingen, inhoudende twee categorieën vergunningplichtige inrichtingen (qua grondslag en procedure) en drie categorieën inrichtingen die onder de werking van de vergunningvervangende amvb zullen vallen: inrichtingen waarvoor een meldingsplicht geldt, inrichtingen waarvoor geen melding of vergunningplicht geldt en activiteiten (die plaatsvinden in inrichtingen) waarvoor een vergunningplicht geldt. Deze indeling, de regulering van activiteiten en het vervallen van de meldingsplicht geven aanleiding tot enkele opmerkingen.*

*a. Een belangrijke reden om te komen tot de nieuwe opzet van de amvb met inhoudelijke eisen is dat nu inrichtingen in verschillende categorieën kunnen vallen en daarom moeten voldoen aan de eisen van meer dan één amvb. De Raad wijst erop dat het beoogde voordeel van de ene amvb niet ongedaan moet worden gemaakt doordat zich toch weer afbakeningsen/of overlap-problemen gaan voordoen tussen de nieuwe categorieën inrichtingen.*

*b. Het wetsvoorstel opent in artikel 8.41, eerste lid, de mogelijkheid dat de meldingsplicht vervalt voor bepaalde inrichtingen. De memorie van toelichting geeft aan dat de inrichtingen met een geringe milieurelevantie niet meer behoeven te worden gemeld.<sup>1</sup> In het verleden is dit reeds voorgesteld door de MDW-werkgroep lvb, maar hieraan is geen uitvoering gegeven in verband met de signalerings- en controlefuncties van de melding. Het wetsvoorstel voorziet niet in een alternatief voor deze functies van de melding, zodat bestuursorganen straks niet op de hoogte zijn van de vestiging en de wijziging van deze inrichtingen. Dit komt het toezicht op en de handhaving van de milieuvoorschriften niet ten goede. Uit diverse praktijkonderzoeken blijkt juist dat het ontbreken van contact tussen de drijver van de inrichting en het bevoegd gezag wordt gemist. Het ontbreken van een natuurlijk overlegmoment kan ertoe leiden dat in de handhavingfase discussie ontstaat over de wijze waarop de algemeen geldende voorschriften van een amvb in het concrete geval moeten worden uitgelegd en dat mogelijk in een late fase dure voorzieningen moeten worden aangebracht.*

*De Raad beveelt aan de voorgestelde wijziging van artikel 8.41, eerste lid, te heroverwegen.*

---

<sup>1</sup> Algemene toelichting, paragraaf 3.3.



5.a. Ik ben het eens met de Raad dat ervoor moet worden gewaakt dat het beoogde voordeel van het voorstel van wet niet ongedaan moet worden gemaakt met nieuwe afbakings- en/of overlapproblemen. Bij het maken van de voorschriften van de algemene maatregel van bestuur zal hier voldoende aandacht aan worden besteed.

b. De Raad verzoekt om heroverweging van de voorgestelde wijziging van de meldingsplicht van artikel 8.41, eerste lid. Met de Raad ben ik het eens dat de melding een signalerings- en controlefunctie heeft. Deze functie blijft ook in stand voor milieurelevante inrichtingen. Uit de praktijk blijkt dat in veel gevallen geen melding plaatsvindt. Bovendien brengt de melding hoge administratieve lasten met zich. Deze feiten afgewogen tegen de geringe milieurelevantie van bepaalde inrichtingen, heeft geleid tot de keuze om de verplichting tot melden in bepaalde gevallen te laten vervallen. Het laten vervallen van de meldingseis levert niet alleen een aanzienlijke reductie van administratieve lasten op. Hier is bovendien voor gekozen vanwege de roep om deze inrichtingen helemaal niet meer onder de milieuregels te laten vallen door de drempels van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit te verhogen. Aangezien het van belang is om in bepaalde gevallen toch handhaving te kunnen optreden, heb ik ervoor gekozen op een andere manier tegemoet te komen aan het verzoek deze categorie inrichtingen zo min mogelijk administratief te belasten. Nogmaals leg ik er de nadruk op, dat het gaat om inrichtingen die zo weinig milieurelevante activiteiten verrichten, zoals kantoorgebouwen en kledingzaken, dat er weinig voorschriften nodig zullen zijn voor deze inrichtingen. Voor toezicht op en de handhaving van de milieuvoorschriften zijn deze inrichtingen derhalve minder relevant, terwijl de mogelijkheid om te kunnen optreden in geval van overlast blijft bestaan. De suggestie van de Raad om artikel 8.41, eerste lid, te heroverwegen, leidt derhalve niet tot een aanpassing van dat artikellid.

#### *6. Rechtsbescherming*

*Het wetsvoorstel heeft tot gevolg dat meer inrichtingen dan momenteel het geval is niet meer vergunningplichtig zullen zijn. Voor deze inrichtingen geldt dat de milieutechnische voorschriften niet in een appellabele milieuvergunning zijn te vinden, maar in een amvb waartegen geen rechtstreeks beroep openstaat bij de bestuursrechter (artikel 8:2 Awb). Tegen de onverplichte reactie op de melding staat evenmin beroep open bij de bestuursrechter. Wel staat (in beginsel) rechtsbescherming open bij de burgerlijke rechter en kan via een aantal omwegen (verzoek tot handhaving van de meldingsplicht of van de milieutechnische voorschriften of verzoek tot nadere beschikkingverlening) beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter.*

*Deze verandering heeft zich al voorgedaan bij de introductie van de artikel 8.40 Wm-amvb's in het verleden. Vanwege de zeer ruime werkkingsfeer van de voorgestelde amvb meent de Raad echter dat het gerechtvaardigd is aandacht te vragen voor de effecten op de rechtsbescherming van het voorgestelde stelsel. Nu deze verschuiving van een individuele, concrete naar een algemene regulering zich op meer plaatsen in de milieuwetgeving voordoet ziet hij, mede gelet op de strekking van het Verdrag van Aarhus, aanleiding de regering te vragen een visie te ontwikkelen op het vraagstuk van rechtsbescherming bij de overgang van individuele, concrete naar algemene regulering.*

*De Raad beveelt aan deze visie in de memorie van toelichting uiteen te zetten.*

6. De visie op het vraagstuk van rechtsbescherming bij de overgang van individuele naar algemene regulering waarop de Raad doelt, is reeds ontwikkeld. De Algemene wet bestuursrecht geeft geen mogelijkheden van bezwaar en beroep in geval van algemeen verbindende voorschriften (artikel 1:5 van de Algemene wet bestuursrecht). Omdat algemeen verbindende voorschriften voor een ieder in beginsel even belastend zijn, bestaat voor de individuele belanghebbende ook minder behoefte daartegen in beroep te gaan. Het zorgvuldigheidsbeginsel vereist dat bij het opstellen van de algemeen verbindende voorschriften zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met de belangen van betrokkenen. Bij de voorbereiding van de voorschriften vindt dan ook overleg met de betrokken partijen plaats. Vanzelfsprekend zullen inrichtingen met aanzienlijke milieurelevantie vergunningplichtig blijven. Alleen al op grond van Europese regels (zie onder 2) zal dat worden gewaarborgd.

Met betrekking tot rechtsbescherming bij algemene regels wil ik er nog op wijzen dat op grond van de Algemene wet bestuursrecht een belanghebbende de mogelijkheid heeft om bij het bevoegd gezag een aanvraag tot het geven van maatwerkvoorschriften te doen, voorzover de algemene maatregel van bestuur deze maatwerkvoorschriften toestaat. Tegen een beschikking tot het opleggen van maatwerkvoorschriften (dan wel het besluit om geen maatwerkvoorschriften op te leggen) staat de weg van bezwaar en beroep open (zie ook uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, nr. 200503709/1, 19 oktober 2005).

Daarnaast kunnen belanghebbenden natuurlijk bij de burgerlijke rechter stellen dat jegens hen onrechtmatig is gehandeld.

Tot slot kan een belanghebbende op grond van artikel 18.14, eerste lid, het bevoegd gezag verzoeken om handhaving. Gelet op deze mogelijkheden binnen het systeem van de algemene regels en het feit dat, zoals ik onder punt 1 reeds heb aangegeven, bij de invulling van de algemene regels steeds zorgvuldig wordt gezien in hoeverre het voor bepaalde activiteiten verantwoord is om te kiezen voor algemene regulering in plaats van vergunningplicht, acht ik de rechtsbescherming ook bij algemene regels voldoende gewaarborgd.

#### *7. Ministeriële regeling*

*Het ligt in de bedoeling de middelvoorschriften voortaan in een ministeriële regeling op te nemen. Uit diverse praktijkonderzoeken komt steeds weer naar voren dat de kleine en middelgrote bedrijven (en derhalve de niet-vergunningplichtige inrichtingen) een voorkeur hebben voor middelvoorschriften. Deze middelvoorschriften zijn momenteel opgenomen in de sectorgerichte artikel 8.40 Wm-amvb's. Voor de totstandkoming van deze amvb's gelden volgens artikel 21.6, vierde lid, Wm een aantal procedurele vereisten, overlegging in ontwerp-vorm aan beide kamers van de Staten-Generaal, publicatie in de Staatscourant en de gelegenheid tot inspraak voor een ieder. Bij de totstandkoming van een ministeriële regeling ontbreken zonder een nadere voorziening deze waarborgen. Ook op dit punt rijst de vraag naar de verhouding tot het Verdrag van Aarhus en de inspraakmogelijkheden die de Lidstaten moeten garanderen ingevolge de richtlijnen 96/61 en 2003/4.*

*De Raad geeft in overweging, gelet op het belang van het onderwerp en de mogelijkheid van inspraak, de materie van de middelvoorschriften bij amvb te regelen.*

7. De Raad merkt op dat gekozen wordt voor het opnemen van de middelvoorschriften in een ministeriële regeling. De Raad geeft in overweging, gelet op het belang van het onderwerp en de mogelijkheid van inspraak, de middelvoorschriften bij algemene maatregel van bestuur te regelen. De Raad verwijst in dit opzicht naar de in de Wet milieubeheer neergelegde procedure van totstandkoming van algemene maatregelen van bestuur, alsook naar het Verdrag van Aarhus en de richtlijnen 96/61/EG en 2003/4/EG.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is de structuur van de toekomstige regelgeving nogmaals beschouwd. Mede gelet op het feit dat de totstandkoming van een ministeriële regeling met minder waarborgen is omgeven dan een algemene maatregel van bestuur, zullen regels in de amvb worden opgenomen die doorslaggevend zijn voor de mate van inspanning die de ondernemer moet leveren of voor de gevolgen van de inrichting voor de omgeving. Dat zal er naar verwachting toe leiden dat een deel van de middelvoorschriften op amvb-niveau zal worden gereguleerd, zoals de Raad in overweging geeft.

De regering hecht er wel aan het wetsvoorstel op dit punt ongewijzigd te laten, zodat er mogelijkheid zal bestaan om een deel van de middelvoorschriften wel op het niveau van ministeriële regeling vast te leggen. Te denken valt bijvoorbeeld aan het (in de vorm van middelvoorschriften) in de regeling vermelden van één niet-limitatieve lijst van middelen, waarmee de ondernemer aan een in het besluit opgenomen kwantificeerbaar doel kan voldoen. Vanuit het bedrijfsleven is om opname daarvan verzocht in verband met de – ook door de Raad geconstateerde – voorkeur van kleine en middelgrote bedrijven voor middelvoorschriften. Bij dergelijke middelvoorschriften bepaalt het in de amvb opgenomen doelvoorschrift reeds in grote mate zowel het

milieubeschermingsniveau als de inspanningen van de ondernemer. Bij dergelijke middelvoorschriften is bovendien veelal sprake van een eenduidige technische invulling van de in het besluit opgenomen doelvoorschrift, waardoor inspraak in dit geval minder van betekenis is. Wegens de voortdurende technische ontwikkelingen is het daarnaast ook noodzakelijk dat deze ontwikkelingen snel en eenduidig doorwerken in de nieuwe voorschriften. Door middelvoorschriften bij algemene maatregel van bestuur te stellen worden de innovatiemogelijkheden van het bedrijfsleven beperkt. Voorts biedt de voorgestelde systematiek de mogelijkheid om in het bedrijfsleven ontwikkelde alternatieven voor reeds geldende voorschriften op een vlotte en eenduidige wijze onder de werkingssfeer van het besluit te brengen. Ook dit is een wens die door het bedrijfsleven naar voren is gebracht. Met het oog op het draagvlak kan ten slotte nog worden opgemerkt dat aanpassing van de regeling zal geschieden na overleg met het betrokken bedrijfsleven en de betrokken overheden.

Wat betreft de verhouding met het Verdrag van Aarhus en de Richtlijnen 96/61/EG en 2003/4/EG, verwijs ik naar hetgeen hiervoor onder onderdeel 2 is opgemerkt.

#### *8. Maatwerk en verordeningen*

*Het wetsvoorstel biedt voor niet-vergunningplichtige inrichtingen meer mogelijkheden tot maatwerk in de vorm van nadere eisen en aanvullende of afwijkende voorschriften. Deze voorschriften kunnen ook een generiek karakter krijgen doordat ze worden opgenomen in gemeentelijke verordeningen. Uit diverse praktijkonderzoeken blijkt echter dat tot nu toe weinig gebruik wordt gemaakt van de thans bestaande bevoegdheid tot het stellen van nadere eisen voor amvb-inrichtingen. De toelichting wijst er terecht op dat de mogelijkheid tot maatwerk niet tot een verkapte vergunning moet leiden, maar de vraag is wellicht meer hoe kan worden gegarandeerd dat in situaties waarin dit noodzakelijk is, daadwerkelijk van deze bevoegdheid gebruik zal worden gemaakt. Deze vraag rijst zeker in de gevallen waarin van de meldingsplicht wordt afgezien.*

*Daarnaast rijst de vraag of, wanneer bijvoorbeeld met het oog op de lokale en regionale milieusituatie (de toelichting noemt geluidhinder en luchtkwaliteit) gemeentelijke verordeningen nodig zijn, de winst die met dit wetsvoorstel wordt beoogd, niet in belangrijke mate teniet gaat.*

*De Raad beveelt aan in de toelichting uiteen te zetten hoe het juiste evenwicht in stand kan worden gehouden tussen de gewenste uniformiteit en het noodzakelijke maatwerk.*

8. De Raad beveelt aan om in de memorie van toelichting een uiteenzetting te geven van de instandhouding van het juiste evenwicht tussen de gewenste uniformiteit en het noodzakelijke maatwerk.

De nieuwe algemene regels dienen zoveel mogelijk uniform te zijn, maar ook ruimte te bieden voor flexibiliteit, maatwerk en gebiedsgerichte normering. Waar nodig moeten de algemene regels mogelijkheden bieden voor het bevoegd gezag om voorschriften nog verder uit te werken met maatwerkvoorschriften. Voor de meeste bedrijven kan worden volstaan met de algemene regels, maar in een aantal gevallen zijn specifieke voorschriften nodig. Dit heeft te maken met de omgeving waarin de inrichting zich bevindt, zeer specifieke activiteiten die in een inrichting worden verricht of het regelmatig ontstaan van nieuwe technieken. In gevallen waarin bedrijven geen meldingsplicht hebben, zal maatwerk veel minder nodig zijn, aangezien het dan gaat om inrichtingen met geringe milieurelevantie. Bovendien gelden voor deze inrichtingen minder voorschriften, hetgeen maatwerk overbodig maakt. Juist in die gevallen waarin de specifieke omstandigheden vragen om maatwerk, biedt de algemene maatregel van bestuur verdergaande mogelijkheden dan uitsluitend de mogelijkheid van de huidige nadere eis. Daarnaast is het niet mogelijk om op centraal niveau rekening te houden met specifieke plaatselijke of regionale milieumomstandigheden. Het wetsvoorstel biedt daarom de mogelijkheid om voor dergelijke specifieke omstandigheden een afwijkende normering in een provinciale of gemeentelijke verordening op te nemen.

De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

#### *9. Overgangsrecht*

*Er ontbreekt een overgangsregeling ten behoeve van de invoering van de nieuwe systematiek van het wetsvoorstel. Een dergelijke regeling is bijvoorbeeld vereist voor de op grond van het huidige artikel 8.42 Wm gestelde nadere eisen. De daartoe bevoegde gezagsinstanties moeten in de gelegenheid worden gesteld na te gaan of de reeds gestelde nadere eisen in overeenstemming zijn met de nieuwe systematiek en de voorschriften in de nieuwe amvb en de ministeriële regeling. De bedrijven zullen een overgangsperiode nodig hebben om te kunnen voldoen aan deze eisen. Bovendien ontbreekt straks een wettelijke grondslag voor de reeds gestelde nadere eisen en overige beschikkingen, die zijn gegeven op grond van de huidige regeling in de Wm en in de desbetreffende artikel 8.40 Wm-amvb's. De Raad beveelt aan te voorzien in een overgangsregeling.*

9. Ten slotte beveelt de Raad aan om te voorzien in een overgangsregeling voor de bedrijven die een overgangsperiode nodig hebben om te kunnen voldoen aan de nieuwe voorschriften. Evenals bij eerdere wijzigingen van 8.40- of 8.44-besluiten het geval was, zal het overgangsrecht worden opgenomen in de nieuwe algemene maatregel van bestuur. Hierin zal ook aandacht worden besteed aan bestaande nadere eisen en aan bestaande vergunningen. Er zal alles aan worden gedaan om de overgang zowel voor het bedrijfsleven als voor de overheden zo soepel mogelijk te laten verlopen.

*10. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.*

10. De redactionele opmerkingen van de Raad zijn verwerkt.

11. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel enige juridisch-technische verbeteringen aan te brengen:

Bij de samenvoeging van de artikelen 8.40 en 8.44 van de Wet milieubeheer is per abuis artikel 8.44, vierde lid, niet overgenomen in het voorgestelde artikel 8.42. Voor bestaande algemene maatregelen van bestuur die zijn gebaseerd op artikel 8.44 van de Wet milieubeheer en die (vooralnog) niet worden meegenomen in de modernisering van de algemene regels, is het echter nooit de bedoeling geweest dit artikellid te laten vervallen. In het voorgestelde artikel 8.42 is daarom een nieuw tweede lid ingevoegd waarin de inhoud van het bestaande artikel 8.44, vierde lid, alsnog is opgenomen.

Het voorgestelde artikel 8.42, tweede lid, van de Wet milieubeheer is vervolgens vernummerd tot artikel 8.42, derde lid, van de Wet milieubeheer.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een overbodige wijziging te corrigeren. Het voorgestelde tweede lid bepaalde dat bij provinciale of gemeentelijke verordening met betrekking tot bij algemene maatregel van bestuur aangegeven onderwerpen regels kunnen worden gesteld. In artikel 118 van de Provinciewet en artikel 121 van de Gemeentewet is echter reeds bepaald dat de provincie respectievelijk de gemeente de bevoegdheid houdt regels te stellen over een onderwerp waarin een hogere regeling reeds voorziet, tenzij strijd ontstaat met een hogere regeling. De tweede en derde volzin van het voorgestelde artikel 8.42, tweede lid, van de Wet milieubeheer vullen de genoemde artikelen uit de Provinciewet respectievelijk Gemeentewet aan in de zin dat afwijking van de hogere regeling wordt toegestaan. Deze volzinnen blijven dan ook gehandhaafd, maar worden wel vernummerd tot het nieuw voorgestelde artikel 8.42, derde lid, van de Wet milieubeheer.

Daarnaast is in artikel 8.40a het woord «technische» geschrapt. De reden daarvoor is dat de verplichting om maatregelen te treffen soms ook op andere dan technische maatregelen betrekking kan hebben. Zo kan bijvoorbeeld bij of krachtens het besluit ook een werkwijze worden verplicht. Door het schrappen van het woord «technische» bestaat de mogelijkheid om bij amvb te bepalen, dat in een dergelijk geval ook een gelijkwaardige werkwijze mag worden toegepast.

Voorts is het voorgestelde artikel 8.41, tweede lid, onder d, van de Wet milieubeheer op een tweetal punten aangepast. Ten eerste is de mogelijkheid opgenomen dat de verplichting elektronisch te melden voor slechts een gedeelte van de melding kan worden opgelegd. Bovendien is de mogelijkheid toegevoegd om bij algemene maatregel van bestuur het bevoegd gezag te kunnen opleggen dat meldingen geheel of gedeeltelijk in ontvangst moeten

worden genomen. Elektronisch melden is vanwege de afwezigheid van kopieer- en verzendkosten een goedkoop alternatief voor een papieren melding. De regering stimuleert daarom het elektronisch melden. In plaats van het terstond verplichten aan inrichtingen om elektronisch te melden, wenst de regering echter inrichtinghouders hieraan geleidelijk te laten wennen door de bevoegde gezagsinstanties te verplichten geheel of gedeeltelijk elektronisch gedane meldingen in ontvangst te nemen. Op dit moment is dit nog niet expliciet geregeld, waardoor het bevoegd gezag een elektronisch gedane melding niet in ontvangst hoeft te nemen. Door deze mogelijkheid op te nemen, kunnen inrichtingen die dit wensen elektronisch melden. De overgang naar een verplichting elektronisch te melden, zal dan minder groot zijn. In het voorgestelde artikel VIII van het voorstel van wet werd bepaald dat de algemene maatregelen van bestuur die voorheen (onder meer) op artikel 8.44 van de Wet milieubeheer waren gebaseerd en (vooralsnog) niet zullen worden samengevoegd, voortaan op artikel 8.40 tot en met 8.42 zullen worden gebaseerd. Per abuis stonden enige besluiten juist wel of juist niet op deze lijst van besluiten op grond van artikel 8.44. Bovendien was in dit artikel nog geen rekening gehouden met het feit dat eveneens enige ministeriële regelingen direct op dit artikel zijn gebaseerd. Deze omissies zijn nu gecorrigeerd. Uit een aantal passages in de memorie van toelichting leek afgeleid te kunnen worden dat de vergunningplicht niet voor de hele inrichting, maar slechts voor enkele activiteiten zou gelden. Hier is een nuancering op de plaats: in het voorgestelde systeem bepaalt het verrichten van bepaalde activiteiten of de *inrichting* vergunningplichtig is. In de vergunning zullen geen voorschriften worden opgenomen voor de activiteiten waarvoor de algemene maatregel van bestuur reeds voorschriften bevat. Een vergunning is echter op de gehele inrichting van toepassing. De bedoelde passages zijn hierop aangepast. Aan de paragraaf over de Wvo is een passage toegevoegd over het voornemen om waar mogelijk lozingen op of in de bodem in de nieuwe amvb te reguleren. Deze lozingen worden nu nog gereguleerd bij het Lozingenbesluit bodembescherming. Het wetsvoorstel zelf is hierop niet aangevuld, aangezien de huidige verhouding tussen de Wm en de Wet bodembescherming reeds de mogelijkheid biedt om lozingen op of in de bodem in een amvb op grond van de Wm te reguleren. Daarnaast zijn ter verduidelijking nog enige passages toegevoegd aan de paragrafen «Verhouding algemene regels en maatwerk» en «Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid».

Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt om enkele redactionele onvolkomenheden in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting te corrigeren.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
P. L. B. A. van Geel

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende  
no. W08.05.0358/V met redactionele kanttekeningen die de Raad in  
overweging geeft.**

*Artikel I:*

- Onderdeel S: na «Artikel 17.4, tweede lid» invoegen: , onderdeel a,
- Onderdeel T: na Artikel 18.2, eerste lid,» invoegen: aanhef,