

Vergaderjaar 2005–2006

30 483

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

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 13 september 2006

1. Algemeen

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over haar bevindingen inzake het bovenvermelde wetsvoorstel.

Het doet mij genoegen dat de leden van de fracties van de vaste commissie die inbreng hebben geleverd, in algemene zin positief op dit voorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer (Wm) (hierna: wetsvoorstel) hebben gereageerd.

De leden van de CDA-, VVD- en PvdA-fracties hebben een aantal vragen gesteld en opmerkingen gemaakt, waarop in het onderstaande, in de volgorde waarin deze vragen en opmerkingen zijn gesteld respectievelijk gemaakt, nader zal worden ingegaan. Een deel van de vragen en opmerkingen heeft betrekking op het ontwerpbesluit houdende algemene regels voor inrichtingen (hierna: ontwerp-activiteitenbesluit), dat op basis van het wetsvoorstel is opgesteld. Het ontwerp-activiteitenbesluit is d.d. 23 juni 2006 bij de kamer «voorgehangen» en op 29 juni 2006 voorgepubliceerd in de Staatscourant nr. 124. Naar aanleiding hiervan heeft de voorzitter van de Vaste Commissie voor VROM aangegeven op 20 september 2006 een Algemeen Overleg over het ontwerp-activiteitenbesluit te willen voeren.

Ik heb tevens het voornemen om de kamer een brief te sturen waarin ik een overzicht geef van de (beleidsmatig) belangrijkste punten van commentaar die zijn ontvangen naar aanleiding van genoemde publicatie in de Staatscourant en mijn reactie in hoofdlijnen daarop. Deze brief kan dienen als input voor het bedoelde Algemeen Overleg over het ontwerp-activiteitenbesluit. In deze nota naar aanleiding van het verslag zal ik de vragen en opmerkingen die betrekking hebben op het ontwerp-activiteitenbesluit kort behandelen en voor het overige verwijzen naar de brief betreffende de inspraak op het ontwerp-activiteitenbesluit (hierna: inspraakdocument).

De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering om een nadere onderbouwing van de cijfers met betrekking tot de administratieve lasten en om aan te geven door wie deze getallen zijn berekend.

Ik merk op dat de cijfers over de (reductie van de) administratieve lasten die zijn opgenomen in mijn brief van 10 maart 2006 (Kamerstukken II 2005/06, 30 483 nr. 5) gebaseerd zijn op de oorspronkelijke nulmetingen van de administratieve lasten van de Wm en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) en de destijds becijferde mogelijke besparingen door het onderzoeksbureau «SIRA consulting», in opdracht van de ministeries van VROM en VenW. Deze berekeningen zijn gemaakt bij de start van het project «Modernisering algemene regels». Daarbij is aan SIRA consulting de opdracht gegeven om de gevolgen van de «Modernisering van de algemene regels» voor zowel de administratieve als de bestuurlijke lasten meerdere malen lopende het project te onderzoeken en te berekenen.

Op basis van het voorontwerp van het activiteitenbesluit van 15 december 2005 is dan ook door SIRA consulting opnieuw onderzocht wat de gevolgen voor de administratieve lasten zijn. De eerste resultaten zijn in de hierboven genoemde brief van 10 maart 2006 opgenomen. De uiteindelijke resultaten zijn opgenomen in een rapportage aan ACTAL die als bijlage bij deze nota is bijgevoegd.¹ Het wetsvoorstel was op het moment dat die rapportage werd uitgebracht al bij de kamer ingediend. De resultaten van deze berekeningen zijn opgenomen in de nota van toelichting bij het ontwerp-activiteitenbesluit. Voorgestelde wijzigingen en suggesties naar aanleiding van de inspraak op het ontwerp-activiteitenbesluit zullen worden beoordeeld en eventueel verwerkt. Ik verwijs in dit verband naar het inspraakdocument.

Vooraf vanwege het grote aantal bedrijven dat in de toekomst geen vergunning meer nodig heeft en onder het ontwerp-activiteitenbesluit zal komen te vallen, zal sprake zijn van een aanzienlijke reductie van de administratieve lasten.

Verder vragen de leden van de CDA-fractie zich af of het mogelijk is nog meer lastenverlichting te realiseren, bijvoorbeeld ten aanzien van monitoring en registratie.

Hierover merk ik op dat de verplichtingen ten aanzien van monitoring en registratie niet in het wetsvoorstel zelf voorkomen. Het ontwerp-activiteitenbesluit en de bijbehorende nog op te stellen ministeriële regeling, waarvoor dit wetsvoorstel de basis biedt, maken het wel mogelijk om lastenverlichting te realiseren. Bij de start van het project «Modernisering algemene regels» is bekeken welke verplichtingen in de huidige, op artikel 8.40 gebaseerde besluiten (hierna: 8.40-besluiten) lasten tot gevolg hebben. Dit is overigens, in vergelijking met verplichtingen die uit een vergunning voortvloeien, een redelijk beperkte lijst met verplichtingen. De kosten voor de keuring van brandblusmiddelen, het akoestisch onderzoek, bodemonderzoek en de melding zijn hierbij de grootste (kosten)posten. Bij het opstellen van het ontwerp-activiteitenbesluit is niet alleen kritisch gekeken naar nut en noodzaak van de verplichtingen die in de huidige elf 8.40-besluiten zijn opgenomen ten aanzien van monitoring en registratie, maar ook naar verplichtingen ten aanzien van onderzoeken en keuringen. Daar waar nut en noodzaak niet duidelijk waren, zijn deze verplichtingen niet in het ontwerp-activiteitenbesluit overgenomen. Voorbeelden daarvan zijn de onderzoeken met betrekking tot grondstoffenbesparing, afvalpreventie en waterbesparing en de melding voor een groot aantal inrichtingen. Daar waar nut en noodzaak wel duidelijk zijn, zijn ze zoveel mogelijk versoepeld. Zo is bijvoorbeeld de keuringsfrequentie voor brandblusmiddelen en stookinstallaties verminderd. Naar mijn mening gaat een verdere reductie van verplichtingen ten koste van de bescherming van het milieu. Zo zal bijvoorbeeld het verder versoepelen of schrappen van de onderzoeksverplichting voor energiebesparing, het behalen van de energiebesparingsdoelstellingen onder druk zetten. Omdat ik niet wil inleveren op de milieudoelstellingen heb ik hier niet

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

voor gekozen. In het inspraakdocument wordt hierop nog uitgebreider ingegaan.

2. Opzet nieuwe algemene regels

De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering om een nadere toelichting wat de zwaarwegende redenen zijn waarom met de indiening van dit wetsvoorstel niet kon worden gewacht totdat de bijbehorende AMvB's gereed zijn.

Op de eerste plaats merk ik op dat het slechts gaat om één algemene maatregel van bestuur (amvb), het ontwerp-activiteitenbesluit. Verder zijn er verschillende redenen waarom het wetsvoorstel is ingediend zonder dat het daarop te baseren ontwerp-activiteitenbesluit gereed was. De eerste reden daarvoor is dat dit wetsvoorstel een basis moet bieden voor dat ontwerpbesluit en derhalve eerder in procedure moet worden gebracht. Bovendien betreffen de wijzigingen die het wetsvoorstel in de Wm beoogt aan te brengen, vooral de opzet van het ontwerp-activiteitenbesluit en niet de inhoudelijke keuzen die in het kader van dit ontwerpbesluit gemaakt moeten worden. Het omdraaien van de systematiek (van «vergunningplichtig tenzij algemene regels» naar «algemene regels tenzij vergunningplichtig»), het vervangen van nadere eisen door maatwerkvoorschriften, de introductie van een subdelegatiebepaling (aan de regering) en het schrappen van de meldingsplicht voor bedrijven waarvan de activiteiten een geringe milieubelasting hebben, zijn allemaal onderwerpen die los van het ontwerp-activiteitenbesluit op hun merites beoordeeld kunnen worden. Een tweede reden om de behandeling van het wetsvoorstel en het ontwerp-activiteitenbesluit niet aan elkaar te koppelen heeft te maken met het ambitieuze tijdschema voor het project «Modernisering algemene regels». Om de oorspronkelijke planning te halen (inwerkingtreding van het wetsvoorstel en het ontwerp-activiteitenbesluit in mei 2007) is het nodig om het ontwerp-activiteitenbesluit in oktober of november 2006 aan de Raad van State voor advies voor te leggen. Bij de planning van het project is ervan uitgegaan dat het ontwerp-activiteitenbesluit na de inspraakprocedure en na overleg hierover met de kamer, spoedig voor advies doorgestuurd kan worden aan de Raad van State. Voor aanbidding van het ontwerpbesluit aan de Raad van State is het volgens de «Aanwijzingen voor de regelgeving» in beginsel noodzakelijk dat het voorliggende wetsvoorstel door de kamer aanvaard is. Bij het gelijktijdig in procedure brengen van het wetsvoorstel en het ontwerpbesluit, bestaat de kans dat de voortgang van het ontwerpbesluit in gevaar komt omdat het wetsvoorstel eerst moet zijn aangenomen.

De leden van de CDA-fractie verzoeken de beoordeling van de later aangeboden AMvB's te betrekken bij de verdere behandeling van het voorliggende wetsvoorstel.

Zoals ik in de inleiding van deze nota heb aangegeven is het mijn voornemen om de kamer tevens een brief te sturen met daarin een overzicht van de beleidsmatig belangrijkste punten van het commentaar dat is ontvangen naar aanleiding van de voorpublicatie van het ontwerp-activiteitenbesluit en mijn reactie daarop. Ik hoop hiermee aan het verzoek van de leden van de fractie van het CDA tegemoet te komen.

De leden van de CDA-fractie willen graag een nadere toelichting op de signalen vanuit de brancheorganisaties dat de eisen in de AMvB's aangescherpt zullen worden, terwijl de insteek was dat de eisen gelijk zouden blijven.

Uitgangspunt bij het opstellen van het ontwerp-activiteitenbesluit is dat niet wordt getornd aan het niveau van milieubescherming. Tegelijkertijd is

het moderniseringsproject zeker niet bedoeld om de milieuregels aan te scherpen. Over het geheel genomen leidt het ontwerp-activiteitenbesluit daarom niet tot een aanscherping van normen of eisen. Dat neemt natuurlijk niet weg dat bij een operatie, waarbij voor zoveel bedrijven gelijke voorwaarden zullen gaan gelden, er altijd individuele bedrijven zullen zijn waarvoor de milieueisen worden aangescherpt, net zoals er bedrijven zullen zijn waarvoor de milieueisen minder streng zullen worden. Dit betreft bijvoorbeeld enerzijds bedrijven die op dit moment over een Wm-vergunning beschikken die niet actueel is en die, nu zij onder algemene regels gaan vallen, geconfronteerd zullen worden met eisen die wel de stand der techniek representeren. Dit vraagt van de bedrijven die het betreft een extra inspanning, waarvoor overigens wel een overgangstermijn geldt. Anderzijds, voor andere (collega)bedrijven die nu al aan de stand der techniek moeten voldoen, omdat zij een recente vergunning hebben of omdat zij reeds onder de algemene regels vallen, leidt het ontwerp-activiteitenbesluit ertoe dat het «speelveld» gelijk wordt, in die zin dat iedereen aan dezelfde (strengere) eisen voor dezelfde activiteiten zal moeten voldoen.

Ook voor bedrijven die nu al onder een van de elf bestaande 8.40-besluiten vallen, kan een verandering optreden. De huidige 8.40-besluiten zijn opgesteld in een periode van 15 jaar en bevatten voor vergelijkbare activiteiten soms uiteenlopende voorschriften. Zowel uit een oogpunt van «handhaving» als met het oog op «gelijke behandeling van gelijke gevallen» worden deze voorschriften «gelijkgetrokken». Ik wil benadrukken dat bij het opstellen van het ontwerp-activiteitenbesluit de harmonisatie, de «beste beschikbare technieken» en het oplossen van een aantal knelpunten in de uitvoering en handhaving de uitgangspunten zijn geweest en niet het aanscherpen van normen (verandering van het niveau van milieubescherming) als zodanig. Dit leidt voor een aantal bedrijven tot wijziging van de voorschriften. Soms is dit een geringe aanscherping, soms een geringe versoepeling. Ik noem als voorbeeld bedrijven die een niet-branchespecifieke activiteit uitvoeren die niet in een branchegericht 8.40-besluit was geregeld. Als voorbeeld van aanscherping van eisen kunnen worden genoemd de eisen ten aanzien van emissie van stof naar de lucht vanwege een houtbewerkingsproces bij een autospuiterij. In het huidige «Besluit inrichtingen voor motorvoertuigen milieubeheer» worden hier geen eisen aan gesteld, omdat dit een activiteit is die niet grootschalig voorkomt bij autoschade-herstelbedrijven. Het ontwerp-activiteitenbesluit stelt aan deze activiteit boven een bepaalde ondergrens wel eisen. Als voorbeeld van een versoepeling kan worden genoemd de keuringsfrequentie voor vloestofdichte vloeren die voor alle vergelijkbare activiteiten in overeenstemming is gebracht met de frequentie (eens in de zes jaar) die al geldt voor garagebedrijven. Dit betekent voor veel bedrijven een versoepeling.

Vervolgens verzoeken de leden van de CDA-fractie de regering nader aan te geven op welke manier zij nieuwe afbakenings- en/of overlapproblemen door het opstellen van één AMvB wil voorkomen.

Het uitgangspunt van het ontwerp-activiteitenbesluit is regulering op activiteiten. Door deze activiteiten zo duidelijk mogelijk te formuleren, zal overlap worden voorkomen. Inrichtingen die deze activiteiten uitvoeren zullen deze formulering herkennen. Voor alle inrichtingen gelden dezelfde regels voor dezelfde activiteiten, waardoor er geen overlap zal zijn. Ook afbakeningsproblemen worden niet verwacht. Het wetsvoorstel regelt dat alle inrichtingen onder het ontwerp-activiteitenbesluit komen te vallen, tenzij het inrichtingen betreft die onder de IPPC-richtlijn¹ vallen (hierna: IPPC-inrichtingen) en die op grond van dit wetsvoorstel altijd een Wm-vergunning moeten hebben of inrichtingen die zijn aangewezen als vergunningplichtige inrichtingen. Die aanwijzing geschiedt door middel

¹ Richtlijn nr. 96/61/EG, van de Raad van de Europese Unie van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PbEG L 257).

van een lijst van vergunningplichtige inrichtingen in het ontwerp-activiteitenbesluit (bijlage). Deze lijst bevat alle inrichtingen die vergunningplichtig blijven.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of alle mogelijkheden zijn benut om overbodige (onderzoeks)voorschriften te schrappen en om de frequentie van metingen, keuringen en rapportages terug te brengen.

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar mijn reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie op bladzijde 2 inzake de mogelijkheid om meer lastenverlichting te realiseren.

Verder vragen de leden van de VVD-fractie of de regering een reactie kan geven op de berichten van diverse brancheorganisaties dat in de AMvB nieuwe voorschriften worden opgenomen voor onder meer geluid en dat zorgplichtbepalingen en lokale maatwerkvoorschriften worden geïntroduceerd.

Met betrekking tot «geluid» merk ik op dat in het ontwerp-activiteitenbesluit de voorschriften ten opzichte van de bestaande 8.40-besluiten inderdaad op een beperkt aantal punten zijn gewijzigd. Belangrijkste wijziging vormt de mogelijkheid voor het bevoegd gezag (veelal het college van burgemeester en wethouders) om bij verordening gebieden aan te wijzen waar een afwijkende (soepelere of strengere) geluidsnormering geldt. «Geluid» is met name van belang op lokaal niveau en is bij uitstek geschikt om gebiedsgericht te worden gereguleerd. Te denken valt aan een horeca-concentratiegebied. De systematiek uit de «Handreiking Industrielawaai en vergunningverlening», die ook al in enkele bestaande 8.40-besluiten vorm had gekregen, wordt in het ontwerp-activiteitenbesluit voortgezet. Voorheen moest per inrichting een nadere eis opgelegd worden indien het bevoegd gezag een andere geluidswaarde in een bepaald gebied wilde vaststellen. Nu kan dat in één keer in een gemeentelijke verordening worden geregeld. Dit past ook bij het idee dat centraal geregeld moet worden wat centraal moet en decentraal wat decentraal kan. Daarnaast is er een wijziging met betrekking tot het indienen van een akoestisch onderzoek. Het indienen van een akoestisch onderzoek vindt volgens de bestaande regelgeving plaats op verzoek van het bevoegd gezag, terwijl het ontwerp-activiteitenbesluit bij bepaalde activiteiten het indienen van een dergelijk onderzoek verplicht stelt. Het verschil is dat in de toekomst alle inrichtingen die deze aangewezen activiteiten verrichten, een akoestisch rapport moeten indienen bij de melding.

Het voorkomen van *zorgplichtbepalingen* en *maatwerkvoorschriften* in het ontwerp-activiteitenbesluit is niet nieuw, maar heeft ten opzichte van de bestaande 8.40-besluiten in het ontwerpbesluit meer structuur gekregen. De gedachte achter toepassing van zowel zorgplichtbepalingen als maatwerkvoorschriften blijft echter dezelfde. De kern van het ontwerp-activiteitenbesluit wordt gevormd door concreet uitgewerkte voorschriften met betrekking tot de milieuhygiënisch meest relevante activiteiten van de inrichting en de invloed van de inrichting als geheel op de omgeving. Deze voorschriften zijn zoveel mogelijk in de vorm van (kwantificeerbare) doelvoorschriften of middelvoorschriften uitgewerkt. Bij veel van deze voorschriften is er geen mogelijkheid van maatwerk en gelden de voorschriften dus onafhankelijk van de specifieke situatie. Bij verschillende concreet uitgewerkte voorschriften is gebleken dat, hoewel het voorschrift van het ontwerp-activiteitenbesluit in het merendeel van de situaties adequaat is (zowel wat betreft de bescherming van het milieu als wat betreft de lasten voor de ondernemer), er in een specifieke situatie argumenten kunnen zijn om ten aanzien van het voorschrift maatwerk toe te passen. In die gevallen is in deze mogelijkheid voorzien

met de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften door het bevoegd gezag. In de huidige 8.40-besluiten wordt deze mogelijkheid ook geboden in de vorm van de bevoegdheid tot het stellen van «nadere eisen» (in de jurisprudentie uitgelegd als «nadere invulling»). De reden dat voortaan in plaats van de term «nadere eis» de term «maatwerkvoorschrift» zal worden gebruikt, ligt in het feit, dat in een (overigens beperkt) expliciet aangegeven deel van de gevallen het maatwerkvoorschrift ook kan worden gebruikt om de voorschriften van het besluit aan te scherpen of te versoepelen. Ook dit is echter niet nieuw, daar de bestaande 8.40-besluiten deze mogelijkheid soms ook bieden. Zo was het mogelijk om bij nadere eis hogere of lagere equivalente geluidsniveaus en piekniveaus vast te stellen of strengere lozingseisen te stellen ten aanzien van lozing van afvalwater op kwetsbaar water.

Over de zorgplichtbepaling merk ik het volgende op. Zoals in de toelichting bij het ontwerp-activiteitenbesluit ook wordt gesteld, is het uitputtend reguleren van alle mogelijke maatregelen en daaraan gekoppelde milieuaspecten geen reële optie, omdat dit zou leiden tot een veel omvangrijker besluit waarin veel voorschriften zouden voorkomen die in een gemiddelde situatie overbodig zijn. Bij de voorbereiding van de bestaande 8.40-besluiten was dit ook reeds geconstateerd en was ervoor gekozen om aanvullend op de concreet uitgewerkte voorschriften met zorgplichtbepalingen te werken. De huidige 8.40-besluiten bevatten een algemene zorgplichtbepaling (zie bijvoorbeeld paragraaf 1.8 van de bijlage bij het Besluit woon- en verblijfsgebouwen milieubeheer), maar daarnaast ook specifieke zorgplichtbepalingen voor afzonderlijke milieuaspecten (zie bijvoorbeeld in paragraaf 1.3 van de bijlage bij datzelfde besluit voorschrift 1.3.1 m.b.t. afvalstoffen of voorschrift 1.3.9 m.b.t. afvalwater). De verschillende zorgplichtbepalingen boden verschillende mogelijkheden tot het stellen van nadere eisen. In het ontwerp-activiteitenbesluit is ten aanzien van de zorgplicht meer structuur aangebracht: het besluit bevat nu één zorgplichtbepaling in artikel 2.1. In het tweede lid van dat artikel zijn de verschillende elementen van de zorgplicht explicieter benoemd. Desalniettemin blijft een zorgplicht een algemene formulering, die nog veel ruimte voor interpretatie overlaat. Daarom is aan de zorgplichtbepaling de mogelijkheid gekoppeld van het stellen van een maatwerkvoorschrift (artikel 2.1, derde lid). Het bevoegd gezag kan dan in het specifieke geval concretiseren, uiteraard binnen de grenzen van zorgvuldig bestuur, wat onder de zorgplicht wordt verstaan.

De introductie van de zorgplichtbepalingen in de huidige 8.40-besluiten had er al toe geleid dat bij de voorbereiding daarvan verschillende minder relevante voorschriften waren geschrapt en waren ondergebracht bij de zorgplicht. Dat blijkt in de praktijk voor een groot aantal gevallen een adequate oplossing, terwijl toch de mogelijkheid bestaat de lastige zaken met een eenvoudige procedure, via handhaving of maatwerk, efficiënt af te handelen. Bij de voorbereiding van het ontwerp-activiteitenbesluit is op deze weg voortgegaan.

Ter illustratie: in een van de huidige 8.40-besluiten is bepaald dat gevaarlijke stoffen verpakt moeten zijn in verpakkingen die niet lekken. Deze bepaling komt niet terug in het ontwerp-activiteitenbesluit. De zorgplichtbepaling (artikel 2.1) vormt nu de juridische basis om, mocht het onverhoopt nodig zijn, op te treden als verpakkingen met gevaarlijke stoffen lekken. Een ander voorbeeld betreft het schieten met hand- of kruisbogen en gas- of luchtdrukwapens. Bij het opstellen van dit ontwerpbesluit is ervan uitgegaan dat de drijver van de inrichting waar deze activiteit wordt uitgeoefend, zijn verantwoordelijkheid voor de veiligheid van personen neemt. Er zijn daarom geen specifieke voorschriften opgenomen ter voorkoming van ongevallen. Indien in een incidenteel geval de veiligheid van mensen in het geding komt, kan op grond van artikel 2.1, tweede lid, onder k, van dit ontwerpbesluit worden opgetreden en kunnen, waar nodig, concrete maatwerkvoorschriften worden opgelegd.

De zorgplicht in combinatie met een maatwerkvoorschrift maakt het ook mogelijk om af te zien van het gedetailleerd regelen van situaties die alleen theoretisch denkbaar zijn of slechts zeer sporadisch voorkomen. Een voorbeeld hiervan is een kaarsenwinkel waar ook kaarsen worden gemaakt. Een dergelijke inrichting komt niet voor op de lijst met vergunningplichtige bedrijven; het valt daarmee onder het ontwerp-activiteitenbesluit. Het maken van kaarsen is niet als specifieke activiteit gereguleerd. Op het maken van de kaarsen zijn daarom de zorgplichtbepalingen, waaronder die voor geurhinder van toepassing. Als het bedrijf geen of onvoldoende voorzieningen heeft getroffen om geurhinder te voorkomen, dan kan de gemeente een maatwerkvoorschrift stellen dat er in voorziet dat de lucht van de kaarsenmakerij op een zodanige wijze wordt afgevoerd dat omwonenden daarvan geen hinder ondervinden.

Ik wil nogmaals benadrukken dat, zoals ook in de toelichting op het ontwerp-activiteitenbesluit is aangegeven, de zorgplicht en de hieraan gekoppelde mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften niet van toepassing zijn op die aspecten die in dat ontwerpbesluit zelf al nader zijn ingevuld (in de vorm van doel- of middelvoorschriften).

Bij deze in het besluit concreet gereguleerde aspecten is het concreet uitgewerkte voorschrift, en niet de zorgplichtbepaling, de norm waaraan getoetst wordt, en is maatwerk alleen mogelijk, indien het ontwerpbesluit dat bij het concreet uitgewerkte voorschrift expliciet aangeeft. Vervolgens vragen de leden van de VVD-fractie hoe de regering omgaat met bestaande milieuvoorschriften waarvan de toegevoegde waarde voor het milieu niet aantoonbaar is en of een inventarisatie is uitgevoerd van dergelijke milieuvoorschriften. Indien die inventarisatie niet is uitgevoerd, willen deze leden weten waarom niet.

Voorafgaand aan het opstellen van het ontwerp-activiteitenbesluit heeft een zeer uitgebreide inventarisatie plaatsgevonden van de ervaringen met de uitvoering van de huidige elf 8.40-besluiten en de mate van milieu-relevantie. Dit onderzoek is uitgevoerd door adviesbureau «Syncera». Daarbij is in beeld gebracht welke voorschriften in de praktijk problemen opleveren en van welke voorschriften nut en noodzaak worden betwijfeld. Dit onderzoek is destijds begeleid en geverifieerd door een breed samengestelde begeleidingscommissie bestaande uit overheid en bedrijfsleven. Daarnaast is bij het opstellen van de voorschriften van het ontwerp-activiteitenbesluit kritisch gekeken naar nut en noodzaak van de voorschriften. Met de resultaten van dit onderzoek is rekening gehouden bij het opstellen van het ontwerp-activiteitenbesluit. Hierbij heeft, zoals hiervoor is aangegeven, de introductie van zorgplichtbepalingen een positief effect gehad omdat hiermee een groot aantal «vanzelfsprekende» verplichtingen geschrapt kon worden.

3. De melding

De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering aan te geven op welke manier zij er voor zal zorgdragen dat het voor alle bedrijven – vergunningplichtig of niet – eenvoudigweg na te gaan is welke regels op het bedrijf van toepassing zijn.

Bij de ontwikkeling van het ontwerp-activiteitenbesluit speelt ICT op verschillende manieren een belangrijke rol. Zo geeft het ondersteunende ICT-systeem het bedrijfsleven de mogelijkheid tot het digitaal indienen van een melding op maat. Dit houdt in dat in de melding kan worden aangegeven welke activiteiten zullen worden ondernomen, waarna voor iedere melding een voorschriften- en maatregelenpakket wordt samengesteld zoals dat geldt voor het betreffende bedrijf. Er worden geen regels

getoond die niet van toepassing zijn voor het bedrijf, het bedrijf ontvangt een specifiek pakket voorschriften. Het bedrijf weet dus precies aan welke voorschriften het moet voldoen. Voor bedrijven die geen gebruik kunnen of willen maken van de elektronisch beschikbaar gestelde informatie, is een papieren versie van het activiteitenbesluit voorhanden. Vanzelfsprekend ontbreekt hierbij de mogelijkheid om via een zogenaamde «vragenboom» de relevante voorschriften eruit te filteren.

Ook is er de mogelijkheid dat deze meldingen en voorschriften op maat vanuit het ICT-systeem aan het bevoegd gezag worden toegestuurd. Belangrijk voordeel voor het bevoegd gezag is dat het vanwege de melding op maat snel inzicht heeft in de aard van de uitgevoerde activiteiten en de op dat bedrijf van toepassing zijnde voorschriften. Het bij elkaar zoeken door het bevoegd gezag van de voorschriften die gelden voor de melding kan dus worden geminimaliseerd. Omdat melding en voorschriften aan elkaar gekoppeld zijn, kan met deze manier van dossiervorming, ook voor de handhavingspraktijk verhoogde efficiency worden bereikt. De hoeveelheid bureauwerk voorafgaande aan een handhavingsactie zal aanmerkelijk minder zijn.

Verder zouden de leden van de CDA-fractie graag de uitkomsten van het onderzoek inzake de mogelijkheden vergunningplichtige bedrijven na 2007 onder de algemene regels te brengen (vermeld in de brief van de staatssecretaris van 10 maart jl.) bij de behandeling van dit wetsvoorstel willen betrekken.

Hierover kan ik meedelen dat het onderzoek naar de mogelijkheden om meer vergunningplichtige bedrijven na 2007 onder de algemene regels te brengen, op dit moment wordt uitgevoerd en eind oktober zal worden afgerond. De eerste fase van dit onderzoek waarbij in beeld is gebracht hoeveel en welke soorten bedrijven nog vergunningplichtig blijven na de inwerkingtreding van het ontwerp-activiteitenbesluit, is onlangs afgerond. Het betrekken van dit onderzoek bij de behandeling van het wetsvoorstel heeft mijns inziens weinig toegevoegde waarde daar het onderzoek een volgende fase betreft. De conclusies van het onderzoek zullen leiden tot een nieuw traject met het bedrijfsleven en de overheid dat moet leiden tot een wijziging van het ontwerp-activiteitenbesluit zoals dat, naar ik hoop, in 2007 in werking zal treden. De conclusies van dit onderzoek hebben dan ook geen gevolgen voor het wetsvoorstel.

In oktober 2006 zal een rapportage worden uitgebracht waarmee in beeld wordt gebracht wat – in termen van aantallen bedrijven – de belangrijkste sectoren of activiteiten zijn waarvoor na inwerkingtreding van het ontwerp-activiteitenbesluit de vergunningplicht nog geldt. Daarbij zal ook inzicht worden gegeven in de kans van slagen van het onder de algemene regels brengen van de activiteiten die in die sectoren worden uitgevoerd. Bepalend daarvoor zijn onder meer de uniformiteit van de bedrijven in de sector en de bereidheid bij de sector om aan een verschuiving van vergunningen naar algemene regels mee te werken. Op basis van deze rapportage zal een plan van aanpak worden opgesteld voor wat wordt genoemd «de tweede tranche modernisering algemene regels». Het is mijn voornemen om met het opstellen van het plan van aanpak te starten als het nu voorliggende ontwerp-activiteitenbesluit voor advies is toegezonden aan de Raad van State.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de regering met «koppeling van bestanden» op de KvK-bestanden doelt en op welke termijn de regering denkt dat er van een dergelijke koppeling sprake zal zijn. Deze leden vragen of daar behalve technische en/of financiële maatregelen, ook juridische consequenties aan verbonden zijn. Tot slot vragen zij wat de consequenties zijn voor de Wm en de handhaving van de Wm als deze koppeling niet tot stand komt.

Op bladzijde 8 van de memorie van toelichting wordt gemeld dat gegevensbestanden in toenemende mate worden gekoppeld, waardoor het bevoegd gezag ook langs andere wegen dan via de melding eenvoudig van het bestaan van inrichtingen op de hoogte kan zijn. Vanwege de toenemende mate waarin bestuursorganen automatiseren, komt steeds meer informatie (digitaal) beschikbaar, waarvan deze bestuursorganen gebruik kunnen maken bij het actueel houden van het bedrijvenbestand. Er is geen sprake van een actieve koppeling van bestanden. Er wordt dan ook niet op KvK-bestanden gedoeld. Het gaat hier concreet om inrichtingen die zich niet behoeven te melden en er wordt dus ook geen KvK-nummer gevraagd. Bovenstaande (vervolg-) vragen van de PvdA-fractie moeten in dat licht worden gezien.

In dit kader wil ik verder melden dat er wel afstemming zal zijn met de toekomstige «omgevingsvergunning», waar sprake is van samenloop tussen een aanvraag om een omgevingsvergunning en het ontwerp-activiteitenbesluit. De omgevingsvergunning wordt geregeld in de voorziene Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Wanneer de Wabo in werking treedt, kan een bedrijf bij één loket zijn benodigde vergunningen aanvragen, die zullen worden verenigd in de omgevingsvergunning. Via dit loket wordt het bevoegd gezag op de hoogte gesteld van de vestiging of verandering van een bedrijf. Het bevoegd gezag raakt hierdoor ook op de hoogte van bedrijven die niet meldingsplichtig zijn. Eventuele bestuursrechtelijke procedures die worden gevolgd, waaronder het opnemen van maatwerkvoorschriften, zullen in de toekomst de reguliere procedure van de omgevingsvergunning volgen. Gelet op de aard van de beschikking zal daarbij de zogenoemde «lex silencio» niet van toepassing zijn. Ik verwijs in dit verband ook naar hetgeen hierover is opgenomen op de bladzijden 5 en 6 van de memorie van toelichting.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering geen mogelijkheden ziet om bedrijven met een geringe milieubelasting buiten de nieuwe AMvB te houden door het ophogen van de ondergrenzen van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit (lvb).

Ik merk daarover op dat het juist de bedoeling is om deze bedrijven (inrichtingen) wel onder het ontwerp-activiteitenbesluit te laten vallen omdat het gewenst is dat ook op inrichtingen die activiteiten uitoefenen met een geringe milieubelasting een aantal inrichtingsgerelateerde voorschriften van dat ontwerpbesluit van toepassing is. Enerzijds omdat, ondanks het feit dat het gemiddeld genomen gaat om inrichtingen die activiteiten uitvoeren met geringe milieurelevantie, deze nog wel hinder kunnen veroorzaken. Als voorbeeld noem ik kantoren met een airconditioning. Wanneer er geen milieuregels zijn voor deze inrichtingen is de kans groot dat gemeenten deze lacune zullen opvullen door de hinderaspecten van deze inrichtingen bijvoorbeeld in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) te reguleren. Daarnaast is het zo dat een aantal deelaspecten ook bij deze inrichtingen regeling bij amvb behoeft, omdat Europese regelgeving dit vereist of omdat anders vergunningen of ontheffingen per bedrijf verleend zouden moeten worden. Dit is met name het geval bij lozingen van afvalwater in het oppervlaktewater of op- of in de bodem. Een mogelijke consequentie van het ophogen van de grenzen van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (lvb) zou dus kunnen zijn dat landelijk gezien grote verschillen ontstaan en dat voor deze inrichtingen weer gedetailleerde regels worden gegeven in APV's. Daarom verdient het de voorkeur deze inrichtingen onder de algemene regels te laten vallen, waarbij voor deze inrichtingen slechts een zeer beperkt deel van de voorschriften daadwerkelijk relevant is. Naar de mening van de regering kan bij deze inrichtingen ook worden afgezien van het doen van een melding. Het beoogde lichte regime voor deze bedrijven levert een

reductie op van de administratieve lasten. Ik verwijs in dit verband ook naar bladzijde 5 van de memorie van toelichting.

4. Relatie tot de omgevingsvergunning

De leden van de PvdA-fractie vragen of de wijziging van de Wm pas na de inwerkingtreding van de Wabo zal worden doorgevoerd om rekening te kunnen houden met omgevingsfactoren. Indien dat niet het geval is vragen deze leden naar de reden daarvoor.

Verder vragen zij op welk tijdstip de Wm naar verwachting in werking zal treden.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA-fractie over de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en de Wabo merk ik op dat volgens de planning het onderhavige wetsvoorstel in de eerste helft van 2007 in werking zal treden. De Wabo zal in ieder geval niet voor 2008 in werking treden. Bij de planning van het project «Modernisering algemene regels» is destijds als uitgangspunt gekozen om de administratieve lastenreductie die hiermee behaald kan worden, nog voor 1 mei 2007 (kabinetsperiode Balkenende II) te realiseren. Hierdoor wordt voldaan aan de rijksbrede taakstelling van 25% reductie van de administratieve lasten. In dat licht bezien en vanwege de vertraging die het project zou oplopen indien de planning parallel zou lopen met die van de omgevingsvergunning, is ervoor gekozen om een separate tijdsplanning voor het project over de modernisering aan te houden en niet die van de omgevingsvergunning (Wabo) te volgen.

Met de inwerkingtreding van de Wabo, zal de melding als een van de indieningsvereisten voor de omgevingsvergunning gaan gelden. Daarnaast zal in de invoeringswet van de Wabo de coördinatie tussen maatwerkvoorschriften en alternatieve maatregelen (op grond van art. 8.40a) enerzijds en de voorschriften van de omgevingsvergunning anderzijds, worden geregeld. Ook voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wabo kan met omgevingsfactoren rekening worden gehouden, door middel van maatwerk. Zowel op verzoek van de «omgeving» van de houder van een inrichting (derden), als op initiatief van het bevoegd gezag, kan door het bevoegd gezag (daar waar dat mogelijk zal worden gemaakt in het ontwerp-activiteitenbesluit) worden besloten dat met de maatwerkvoorschriften wordt afgeweken van de algemene regels in dat ontwerpbesluit.

5. Verhouding algemene regels en maatwerk

De leden van de PvdA-fractie vragen of de condities waaronder gebruik van maatwerk mag worden gemaakt nader omschreven kunnen worden, liefst met concrete voorbeelden.

In mijn antwoord op de vraag van de VVD onder punt 2 (opzet algemene nieuwe regels) ben ik reeds ingegaan op de mogelijkheden van het stellen van maatwerkvoorschriften binnen het ontwerp-activiteitenbesluit, waarbij ik ook het verschil heb aangegeven tussen maatwerkvoorschriften die soms zijn opgenomen bij concreet in het besluit uitgewerkte voorschriften, en het maatwerkvoorschrift bij de zorgplichtbepaling, welke laatste bepaling als vangnet fungeert.

Wat de eerste categorie betreft: het concreet uitgewerkte voorschrift geeft expliciet aan ten aanzien van welk aspect het stellen van een maatwerkvoorschrift mogelijk is. Ook volgt daaruit onder welke condities dat mogelijk is. Voor de maatwerkvoorschriften waarvan de inhoud ook al in de bestaande 8.40-besluiten als «nadere eisen» waren opgenomen zullen de condities niet worden gewijzigd ten opzichte van de huidige situatie. Voor een deel van de maatwerkvoorschriften zijn daarbij in het ontwerp-activi-

teitenbesluit de bandbreedten of condities aangegeven waarbinnen maatwerkvoorschriften kunnen worden gesteld.

Een voorbeeld hiervan betreft de maatwerkbaarheid voor de geluidseisen. In het ontwerp-activiteitenbesluit is in navolging van de bestaande 8.40-besluiten vastgelegd wat de maximale geluidsbelasting is die een inrichting mag veroorzaken op bepaalde plaatsen (bijvoorbeeld op 50 meter afstand of op de gevel van een geluidsgevoelig object). Aan het bevoegd gezag wordt de mogelijkheid geboden minder strenge of strengere eisen te stellen. Daarbij zal, zo is in het besluit vastgelegd, verzekerd moeten zijn dat de geluidsbelasting «in geluidsgevoelige gebouwen die zijn gelegen binnen de akoestische invloedssfeer» bepaalde waarden niet overschrijdt (artikel 2.20, tweede lid, van het ontwerp-activiteitenbesluit). Bij de nieuw geboden mogelijkheden tot het stellen van maatwerkvoorschriften, die meestal het gevolg zijn van het nieuw onder het ontwerp-activiteitenbesluit reguleren van activiteiten die tot nu toe vergunningplichtig waren, kan veelal aansluiting worden gezocht bij richtlijnen die voor de vergunningverlening zijn ontwikkeld. Zo worden in het ontwerp-activiteitenbesluit eisen gesteld aan de emissie van stof bij verschillende vormen van metaalbewerking. De emissie-eisen zijn overgenomen uit de Nederlandse emissierichtlijn (Ner) die wordt gebruikt bij de vergunningverlening. Het bevoegd gezag heeft de mogelijkheid van deze eisen af te wijken door een maatwerkvoorschrift te stellen. In de nota van toelichting bij dat ontwerpbesluit (paragraaf 7.3.1 van het algemene deel van de nota van toelichting en de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.8) is aangegeven dat van deze mogelijkheid gebruik mag worden gemaakt in dezelfde situaties als waarvoor de Ner een mogelijkheid tot afwijken biedt. In dit voorbeeld is dus de Ner (waarmee invulling wordt gegeven aan de «beste beschikbare technieken») leidend bij het stellen van maatwerkvoorschriften.

Er is voor gekozen om niet voor alle maatwerkvoorschriften aan te geven onder welke bandbreedtes of condities deze gesteld of gevraagd kunnen worden. Dit heeft te maken met het feit dat onder- en bovengrenzen al snel worden opgevat als absolute minima en maxima. Overigens zijn bij de huidige nadere eisen voor de meeste onderwerpen ook geen voorwaarden aangegeven waaronder nadere eisen gesteld kunnen worden.

Toepassing van de zorgplichtbepaling en het daaraan gekoppelde maatwerkvoorschrift is, zoals reeds is aangegeven, aan de orde voor aspecten die verder in het ontwerp-activiteitenbesluit niet concreet zijn uitgewerkt. Het ontwerpbesluit zelf geeft dan ook niet expliciet een begrenzing aan.

In het algemeen geldt dat het bevoegd gezag, wanneer het in een specifiek geval constateert dat met het oog op de bescherming van het milieu het stellen van een maatwerkvoorschrift noodzakelijk is, bij het stellen van maatwerkvoorschriften op een zelfde wijze te werk gaat als bij het reguleren van het desbetreffende aspect bij het verlenen van een vergunning (Wm- dan wel Wvo-vergunning). In beginsel kunnen dus geen maatregelen worden geëist die verder gaan dan de toepassing van de beste beschikbare technieken. Verdergaande maatregelen kunnen alleen worden geëist als dat nodig is om aan lokale milieukwaliteitseisen te voldoen. Veelal zal het bevoegd gezag ook bij het eventueel stellen van het maatwerkvoorschrift bij de zorgplichtbepaling gebruik kunnen maken van richtlijnen die voor het desbetreffende aspect ten behoeve van vergunningverlening zijn ontwikkeld. Het bovenstaande kan met het volgende voorbeeld worden verduidelijkt.

In het ontwerp-activiteitenbesluit zijn voor lichthinder van tankstations geen concrete voorschriften opgenomen. In situaties dat de verlichting van tankstations tot hinder leidt, kan dit worden voorkomen of zo veel mogelijk worden beperkt door middel van het stellen een maatwerkvoorschrift bij de zorgplicht. Deze zorgplicht houdt in dat hinderlijke licht-

verschijnselen in woon- of slaapvertrekken van woningen voorkomen of zoveel mogelijk beperkt moeten worden. Het ligt dan voor de hand dat het bevoegd gezag aansluiting zoekt bij de «Algemene richtlijnen betreffende lichthinder» van de Nederlandse Stichting voor Verlichtingskunde (NSVV).

6. Verhouding tot het internationale recht

De leden van de CDA-fractie vragen zich af waarom er niet voor is gekozen om de vergunningplicht voor mer-plichtige activiteiten in het wetsvoorstel op te nemen.

In reactie hierop geef ik aan dat hierbij een iets andere afweging is gemaakt dan de vraag van deze leden doet vermoeden. Alleen voor IPPC-inrichtingen is de keuze gemaakt om expliciet in de wet (artikel 8.1, eerste lid) te bepalen dat die inrichtingen niet onder de algemene regels zullen vallen, om strijd met de IPPC-richtlijn te voorkomen. Dat is eigenlijk de uitzondering op het systeem. De overige vergunningplichtige inrichtingen worden in de algemene maatregel van bestuur aangewezen. Deze inrichtingen kunnen, ondanks de vergunningplicht, deels onder het ontwerp-activiteitenbesluit vallen. Dat geldt niet voor IPPC-inrichtingen, die in het geheel zijn uitgesloten van toepassing van het ontwerp-activiteitenbesluit. Indien het gaat om inrichtingen waar activiteiten plaatsvinden met omvangrijke en complexe milieueffecten dan zullen deze conform de mer-richtlijn¹ een individuele beoordeling krijgen die eventueel in een vergunning resulteert. De activiteiten waarvoor altijd een milieu-effect-rapport moet worden gemaakt en de activiteiten ten aanzien waarvan het bevoegd gezag in concrete gevallen heeft geoordeeld dat een milieu-effectrapport moet worden gemaakt, zijn als twee categorieën in bijlage 1, onder c, bij het ontwerp-activiteitenbesluit opgenomen.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af hoe het vervallen van inspraak- en beroepsprocedures zich verhoudt tot de geest van de Europese verdragen die «het waarborgen van inspraak en rechtsbescherming op milieugebied» tot doel hebben.

De vraag van de leden van de PvdA-fractie beperkt zich qua strekking tot inrichtingen die op dit moment wel, maar na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en de uitvoeringsregelgeving niet meer vergunningplichtig zullen zijn. De vraag betreft *niet* de inrichtingen waarvoor op basis van de wet, dan wel van het ontwerp-activiteitenbesluit een individuele beoordeling (resultierend in een vergunning) vereist is. Voor die inrichtingen blijft de inspraak en rechtsbescherming onveranderd. Ik merk nogmaals op dat de vraag in welke gevallen en voor welke activiteiten een individuele beoordeling vereist is, in ieder geval wordt bepaald door een aantal Europese richtlijnen, waaronder de mer-richtlijn. In het ontwerp-activiteitenbesluit wordt rekening gehouden met inrichtingen die op basis van Europese wetgeving een individuele beoordeling nodig hebben.

Deze inrichtingen worden, zoals gezegd, in dat ontwerpbesluit aangegeven als vergunningplichtige inrichtingen.

Indien in de nationale wetgeving sprake is van een vergunningensysteem, stelt het Verdrag van Aarhus² bepaalde eisen inzake inspraak en rechtsbescherming. Dit verdrag staat juridisch echter niet in de weg aan een overgang van een vergunningensysteem naar algemene regels en dus ook niet aan het schrappen van bepaalde constructies of rechtsfiguren in de nationale wetgeving zoals in het kader van de modernisering van de VROM-regelgeving. Bij een dergelijke overgang dient een weloverwogen keuze te zijn gemaakt voor algemene regels. De overgang naar algemene regels gaat over gevallen die in hoge mate vergelijkbaar zijn, waardoor individuele vergunningverlening niet efficiënt, dan wel niet noodzakelijk, is. Uit het oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid zijn algemene

¹ Richtlijn nr. 85/337 van de Raad van de Europese gemeenschappen van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectrapportage van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEG L 175), zoals gewijzigd door richtlijn nr. 97/11 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 3 maart 1997 (PbEG L 73).

² Trb. 2001, nr. 73.

regels in dat geval te verkiezen boven een individuele beoordeling. Indien een vergunning grotendeels bestaat uit voorschriften die standaard in dergelijke vergunningen worden opgenomen, heeft inspraak op een dergelijke ontwerpvergunning weinig toegevoegde waarde. Daarnaast geldt dat het bevoegd gezag mogelijkheden heeft om maatwerkvoorschriften op te leggen in een concrete situatie waar de algemene regels van toepassing zijn, maar waar toch nog maatwerk nodig is. Dit kunnen nadere, aanvullende of afwijkende voorschriften zijn. Deze voorschriften worden bij beschikking opgelegd, welke wordt voorbereid met toepassing van titel 4.1 van de Awb, waartegen bezwaar gemaakt kan worden en waartegen beroep openstaat bij de bestuursrechter. Voor dergelijke maatwerkvoorschriften is in rechtsbescherming voorzien. De overgang naar het beoogde systeem gaat mijns inziens niet gepaard met verlies van effectieve inspraak- en rechtsbeschermingmogelijkheden. Op bladzijde 8 van de memorie van toelichting, evenals in onderdeel 2 van het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State ben ik hierop reeds uitvoerig ingegaan.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat een rechter niet kan toetsen of de voorschriften voldoen aan wettelijke eisen. Deze leden vragen op welke wijze de regering voorziet in een mogelijkheid voor derden om beroep aan te tekenen tegen het hanteren van een AMvB, in plaats van een (maatwerk)vergunning.

Er wordt niet voorzien in de mogelijkheid voor derden om beroep aan te tekenen tegen het hanteren van een amvb, in plaats van een (maatwerk-) vergunning. Algemene regels (algemeen verbindende voorschriften) zijn immers niet voor beroep vatbaar.

De keuze voor algemene regels enerzijds of individuele beschikkingen anderzijds zal echter weloverwogen moeten worden gedaan, rekening houdend met de keuzes die het Europese recht reeds heeft gemaakt en die moeten worden opgevolgd, zoals de mer-richtlijn, die bepaalt dat voor een aantal activiteiten een milieu-effectrapportage moet worden gemaakt en dus een individuele beoordeling vereist is. In de fase van totstandkoming van die algemene regels (neergelegd in het ontwerp-activiteitenbesluit) vindt in ieder geval wel externe consultatie plaats door middel van voorpublicatie en voorhang. Derden en het parlement zijn dus in de gelegenheid hun visie in te brengen.

Verder wil ik graag nog het volgende opmerken. De Wm voorziet voor een aantal inrichtingen wel in een meldingsplicht maar niet in een regeling van besluitvorming ter zake van een melding en van rechtstreekse rechtsbescherming. Tegen de acceptatie van een melding door het bevoegd gezag, waarmee het bevoegd gezag ambtshalve overweegt of een vergunning is vereist, staan geen rechtsmiddelen op grond van de Awb open¹. Wel kunnen derden een verzoek tot handhaving doen op grond van artikel 18.14 van de Wm. Indien in de Wm geregeld zou worden dat een reactie op een melding wordt aangemerkt als een besluit volgens de Awb, waartegen bezwaar en beroep open staat, zouden we in wezen het systeem van vergunningverlening (toestemmingsvergunning) handhaven. Deze keuze is bewust niet gemaakt.

Een melding maakt niet dat een activiteit die niet met een melding had mogen worden afgedaan, legaal kan worden verricht². Dat wil zeggen dat indien door een derde wordt betwist of het bevoegd gezag terecht heeft geoordeeld dat met een melding kan worden volstaan, die derde een verzoek om handhaving in verband met het handelen zonder vergunning kan indienen en tegen een (fictieve) weigering daarvan kan procederen. Tot slot kan bij de burgerlijke rechter een actie uit onrechtmatige daad worden ingesteld.

In onderdeel 6 van het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State ben ik hierop reeds ingegaan.

¹ Zie ABRvS 16 okt. 1997, AB 1997, 439.

² Zie ABRvS 6 juni 1995, AB 1995, 556, m.nt. FM en ABRvS 13 sept. 1995, AB 1995, 602 m.nt. FM).

7. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De leden van de CDA-fractie verzoeken een nadere toelichting op de stelling van de regering dat in de praktijk bij het wegvallen van de meldingsplicht voldoende mogelijkheden overblijven om in het geval van overlast te kunnen optreden.

Het vervallen van de meldingsplicht voor bedrijven die activiteiten uitvoeren met geringe milieurelevantie, heeft geen invloed op de mogelijkheden voor het bevoegd gezag om in geval van overlast op te treden en doet dan ook geen afbreuk aan het van toepassing zijn van correcte en veilige milieuregels. Het van toepassing zijn van het ontwerp-activiteitenbesluit is niet afhankelijk van de melding. De betreffende bedrijven moeten namelijk voldoen aan de algemene eisen voor inrichtingen. Naast de algemene zorgplicht zijn dit eisen ten aanzien van onder meer geluidhinder en afvalbeheer. Deze eisen, die ook gelden voor inrichtingen die activiteiten uitvoeren met een geringe milieubelasting, bieden het bevoegd gezag voldoende handvatten om op te treden in geval van klachten over bijvoorbeeld geluidsoverlast.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat bij de handhaving de focus ligt op de aanwending van de middelen. Deze leden vragen zich af of overwogen is om middelvoorschriften helemaal achterwege te laten. Indien dit het geval is vragen zij zich af waarom daar – naast de genoemde wens vanuit het bedrijfsleven – van af is gezien. Tot slot vragen zij of het hanteren van middelvoorschriften past binnen het streven van het IPPC om in plaats van het ALARA-principe (As Low As Reasonably Achievable) het BAT-principe (Best Available Technique) te hanteren.

Om een aantal redenen is ervoor gekozen om naast doelvoorschriften ook middelvoorschriften op te nemen. Niet alleen op verzoek van het bevoegd gezag, maar ook door een groot deel van het bedrijfsleven. Dit laatste vooral omdat doelvoorschriften leiden tot meer meten en registreren om aan te kunnen tonen dat aan het doel is voldaan. Bovendien is het niet altijd mogelijk een doelvoorschrift te formuleren.

Opgemerkt dient te worden dat er onderscheid wordt gemaakt in «verplichte maatregelen» en «erkende maatregelen». «Verplichte maatregelen» worden gebruikt daar waar het niet mogelijk is gebleken om een concreet kwantificeerbaar doelvoorschrift te formuleren dat zowel voor de ondernemer als de handhaver voldoende duidelijkheid biedt. Een voorbeeld van een dergelijke maatregel is de *verplichting* om bepaalde activiteiten boven een vloeistofdichte vloer uit te voeren (artikel 2.10). Deze verplichting geldt bijvoorbeeld bij het reviseren van motoren, waarbij vele stoffen worden gebruikt die een bodemrisico kunnen opleveren. Het mag duidelijk zijn dat het stellen van doelvoorschriften met betrekking tot de maximale hoeveelheid van de stoffen die in de bodem zouden mogen geraken geen begaanbare weg is, terwijl een middelvoorschrift aan alle partijen duidelijkheid biedt. Als bedrijven menen op een andere wijze aan het doel dat met de verplichte maatregel wordt nagestreefd, invulling te kunnen geven dan is dat mogelijk. Het bevoegd gezag moet daar wel vooraf mee instemmen.

Ook als wel concrete doelvoorschriften zijn gesteld, kunnen er redenen zijn om middelvoorschriften op te nemen. Met name is dit het geval als het controleren of aan het doelvoorschrift wordt voldaan, lastig of kostbaar is. Er kan zich een situatie voordoen waarin een ondernemer bij het ontbreken van een middelvoorschrift niet op eenvoudige wijze kan bepalen of hij aan de voorschriften voldoet, wat naast hoge administratieve lasten (bemonsteren en meten door de ondernemer) en bestuurlijke lasten (bemonsteren en meten door overheid bij handhaving) ook onze-

kerheid voor de ondernemer met zich mee kan brengen. In die gevallen is een middelvoorschrift opgenomen dat bepaalt dat als een bepaald middel wordt ingezet daarmee aan het betreffende voorschrift is voldaan. Dit zijn de zogenaamde «erkende maatregelen». Het wordt aan het bedrijf zelf overgelaten of het kiest voor een erkende maatregel dan wel of het zijn handelen op een andere manier afstemt op het doelvoorschrift. Het mag duidelijk zijn dat voor de meeste bedrijven geldt dat zij van de eerste mogelijkheid gebruik maken, omdat dit voor hen het meest praktisch is.

Voor zowel de doelvoorschriften als de middelvoorschriften geldt dat zij een beschermingsniveau moeten bieden dat past bij het toepassen van de beste beschikbare technieken (BBT). Laatstgenoemd begrip is in de plaats gekomen van het tot voor kort gehanteerde ALARA-principe, maar wijkt daar inhoudelijk niet van af.

De leden van de PvdA-fractie stellen dat als de doelvoorschriften centraal staan, een adequate inspectie noodzakelijk is die landelijk dezelfde kwaliteit kan leveren om rechtsongelijkheid te voorkomen. Deze leden vragen bij welke overheid – centraal, provinciaal, of lokaal – deze taak ligt. Zij vragen verder welke maatregelen genomen zijn of dienen genomen te worden om rechtsongelijkheid te voorkomen.

Het ontwerp-activiteitenbesluit brengt geen wijziging in de bevoegdheidsverdeling ten aanzien van toezicht en handhaving. Het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (Ivb) geeft aan welk bestuursorgaan bevoegd gezag is. Dit betekent dat, net als bij de huidige 8.40-besluiten geldt, het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag is voor nagenoeg alle inrichtingen die onder het ontwerp-activiteitenbesluit vallen. Voor inrichtingen waarvoor de vergunning vervalt en die thans onder het bevoegd gezag van de provincie vallen, blijft gedeputeerde staten bevoegd gezag bij het stellen van maatwerkvoorschriften en toezicht en handhaving. Ook voor de lozingen zal dit ontwerpbesluit geen wijziging in de bevoegdheden tot stand brengen.

Het stellen van landelijk uniforme eisen aan activiteiten draagt op zich al bij aan rechtsgelijkheid en een gelijk «speelveld». Uiteraard hoort daar ook een zo uniform mogelijke handhaving bij. Waar mogelijk zal in het kader van de invoeringsbegeleiding van het ontwerp-activiteitenbesluit aan het bevoegd gezag ondersteuning worden geboden om dit te realiseren. Hierbij kan gedacht worden aan een protocol of een handhavingshandleiding. Daarnaast zal in de Wabo worden geregeld dat handhaving van de omgevingsvergunning en van de algemene regels voor inrichtingen op basis van de Wm wordt zoveel mogelijk opgedragen aan één en hetzelfde bevoegd gezag.

8. Lasten voor uitvoerende overheden en justitiële apparaat

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel ook een lastenverlichting voor de betrokken overheden kan betekenen, bijvoorbeeld in de vorm van een vermindering van de werklust. Deze leden vragen of de regering dit kan kwantificeren.

Niet zozeer het wetsvoorstel als wel het ontwerp-activiteitenbesluit heeft gevolgen voor de bestuurlijke lasten. Evenals de administratieve lasten, zijn de effecten van het ontwerp-activiteitenbesluit op de bestuurlijke lasten door het onderzoeksbureau SIRA consulting onderzocht en gekwantificeerd. Opvallende conclusies hierbij zijn dat de tijdsbesteding per gemeente verschillend is en dat een duidelijke verschuiving plaatsvindt «van de voorkant naar de achterkant». Hiermee wordt bedoeld dat nu het vooroverleg bij het opstellen van de vergunning en de procedure

die hierbij hoort zullen vervallen, het accent meer komt te liggen op de momenten van toezicht en handhaving.

Zo zal voor de meer complexe, vaak nu nog wel vergunningplichtige bedrijven, meer tijd moeten worden besteed aan toezicht. Te denken valt aan de voorbereiding van een handavingsbezoek (welke activiteiten voert het bedrijf uit, welke doelvoorschriften horen daarbij, zijn deze regels ook van toepassing, welke maatregelen kan het bedrijf treffen om aan de eisen te voldoen en welke informatie is nodig om te beoordelen of aan de eisen wordt voldaan). Deze informatie is nu voorhanden vanwege de vergunningaanvraag. Met name is de verwachting dat toezicht meer tijd gaat kosten dan voorheen. Het ontwerp-activiteitenbesluit zal, zo wordt bij het hiervoor genoemde onderzoek geconcludeerd, een beperkte reductie van de bestuurlijke lasten tot gevolg hebben.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of met de nieuwe systematiek de regeldruk verschuift van het bedrijfsleven naar de overheid. Deze leden vragen of de nieuwe systematiek niet tot een (forse) toename leidt van de administratieve inspanningen aan de kant van de overheid in de vorm van het actueel houden van de AMvB's.

Ontegengesteld betekent het vervangen van de vergunningplicht door algemene regels dat er tijd en energie gestoken zal moeten worden in het opstellen en onderhouden van het ontwerp-activiteitenbesluit en de nog op te stellen ministeriële regeling. Dit staat echter in geen verhouding tot de tijd en de energie die het verlenen en vervolgens actualiseren van een zeer groot aantal Wm- en Wvo-vergunningen per jaar vergt. Immers voor elke vergunning zal een bevoegd gezag zich moeten verdiepen in de milieumaatregelen die een bedrijf in een specifieke sector kan en moet treffen, zal overleg met het bedrijf over de op te stellen voorschriften moeten plaatsvinden en zal het bevoegd gezag een afweging moeten maken. Met het vervangen van de vergunningplicht door algemene regels, wordt ditzelfde proces in één keer voor een zeer grote groep bedrijven doorlopen door één instantie in plaats van meerdere vergunning-verlenende instanties bij het actualiseren van vergunningen. Belangrijk ander voordeel is dat door deze aanpak bedrijven in een zelfde sector allemaal op een gelijke wijze worden behandeld.

9. Artikelsgewijs

De leden van de CDA-fractie verzoeken nadere toelichting van de regering binnen welke termijn de elektronische melding verplicht zal worden gesteld om het bedrijfsleven voldoende tijd te geven zich voor te bereiden op deze elektronische verplichting.

Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om een elektronische melding te verplichten in het uitvoeringsbesluit. Er is voor gekozen om van deze mogelijkheid in het ontwerp-activiteitenbesluit nog geen gebruik te maken. De termijn waarop de melding wel verplicht elektronisch zal worden voorgeschreven, is nog niet bekend. De keuze om de elektronische melding te gaan verplichten zal onder meer afhangen van de ontwikkelingen bij de omgevingsvergunning en het digitale omgevingsloket bij de gemeente. Bij de inwerkingtreding van het ontwerp-activiteitenbesluit zal aan bedrijven de mogelijkheid worden geboden om zich digitaal te melden, maar van een verplichting is voorlopig geen sprake.

De leden van de CDA-fractie verzoeken om nader te motiveren waarom de regering ervoor kiest de bepalingen met betrekking tot de overgangstermijn niet op te nemen in dit wetsvoorstel maar vast te leggen bij nadere maatregelen van bestuur.

In reactie op de vraag van de leden van de *CDA-fractie* over het overgangsrecht merk ik op dat mijns inziens het niveau van de amvb het meest geschikte niveau is om het overgangsrecht te regelen, omdat in de amvb specifiek kan worden aangegeven voor welke onderwerpen of bepalingen een overgangsregeling noodzakelijk is. Hiermee wordt de bestaande lijn bestendigd. Ook in de geldende 8.40-besluiten is het overgangsrecht geregeld. In het huidige artikel 8.42, tweede lid, is zelfs een expliciete opdracht opgenomen om in een 8.40-besluit een overgangsregeling op te nemen.

Artikel 8.42, eerste lid, bevat de mogelijkheid om een verplichting op te leggen om te voldoen aan «nadere eisen». De Raad van State gaat in zijn advies, waarnaar de leden van de *CDA-fractie* verwijzen, met name in op het feit dat het bevoegd gezag en bedrijven voldoende gelegenheid moeten hebben om aan de nieuwe eisen te voldoen. In het toekomstige overgangsrecht in het ontwerp-activiteitenbesluit is een overgangsregeling voorzien ten aanzien van bestaande vergunningen en nadere eisen, die de betrokken bedrijven voldoende gelegenheid zal bieden om op de veranderingen in te spelen. Dit met het oog op een zo soepel mogelijke overgang naar het nieuwe systeem. Een en ander heb ik ook aangegeven onder nummer 9 van het nader rapport in reactie op de opmerking van de Raad van State over het overgangsrecht.

De leden van de *PvdA-fractie* vragen of de regering kan aangeven hoe de invoering van de op grond van de gewijzigde wet voorgestelde AMvB's in zijn werk zal gaan.

Bij de invoering van de nieuwe algemene regels, speelt ICT een grote rol. Er zal een ondersteunend ICT-systeem worden ontwikkeld, waardoor bedrijven snel en relatief gemakkelijk op de hoogte worden gesteld van de voorschriften die voor de inrichting gelden. Dit ICT-systeem ondersteunt de gedachte van één loket. Op dit moment is er een demonstratieversie van het ICT-systeem. Deze demonstratieversie geeft een beeld van de werking van de belangrijkste onderdelen van het systeem. Deze versie is reeds aan verschillende gremia gedemonstreerd en becommentarieerd door bijvoorbeeld de brancheorganisaties en de verschillende bestuursorganen die bevoegd gezag zijn. Ook is een aantal praktijkcases uitgewerkt waarin de uitkomsten van het conceptuele systeem getoetst zijn op de juridische betrouwbaarheid. De commentaren en bevindingen zijn verwerkt in het uiteindelijke ontwerp van het systeem. Op basis van de demonstratie-versie en de geformuleerde technische en functionele randvoorwaarden en ontwerpen wordt een werkende en volledig operationele versie van het ICT-systeem ontwikkeld. Deze operationele versie zal begin november beschikbaar zijn en worden getest in praktijkpilots. In de pilotfase die ongeveer drie maanden zal duren, zal het systeem op een groot aantal operationele en juridische aspecten worden getest. Deze tests zullen in nauwe samenwerking met het bedrijfsleven (brancheorganisaties) en het bevoegd gezag worden uitgevoerd, waarna een evaluatie en eventuele aanpassingen aan het systeem zullen worden doorgevoerd. Gedurende de pilotfase zullen in het kader van de omgevingsvergunning een aantal technische voorzieningen gerealiseerd worden die een landelijke invoering van het systeem mogelijk maken. Hierbij worden beproefde concepten gebruikt zoals identificatie via DigiD en de technische voorzieningen van het digitale bouwloket. Op deze wijze kan de beste garantie worden gegeven dat de invoering van het ICT-systeem parallel blijft lopen aan het juridische invoeringstraject van het onderhavige wetsvoorstel en bijbehorende uitvoeringsregelgeving, ten aanzien waarvan mijn streven is dat dit in het voorjaar van 2007 zijn beslag krijgt.

De leden van de PvdA-fractie vragen verder of de op grond van de huidige wet verstrekte vergunningen van kracht blijven en indien dat het geval is voor welke periode.

De Wm-vergunningen voor inrichtingen die in de toekomst zijn aan te merken als type A- of type B-inrichtingen (artikel 1.1, eerste lid, van het ontwerp-activiteitenbesluit) komen te vervallen. Met overgangsrecht wordt geregeld dat bepaalde aan die vergunning verbonden voorschriften gedurende drie jaren onder voorwaarden (het betreft een onderwerp van het ontwerpbesluit en valt binnen de reikwijdte van het maatwerkvoorschrift) blijven gelden als maatwerkvoorschriften. Gedurende een periode van drie jaar heeft het bevoegd gezag de bevoegdheid het maatwerkvoorschrift te wijzigen of in te trekken.

Indien het bevoegd gezag niets doet, vervallen de voorschriften na die periode van drie jaar. Ook voor inrichtingen die in de nieuwe situatie kunnen worden aangemerkt als type C-inrichting (artikel 1.1, eerste lid, van het ontwerp-activiteitenbesluit) blijven de vergunningvoorschriften onder dezelfde voorwaarden gedurende drie jaren gelden. Voor de inrichtingen type C blijft de vergunning echter wel gelden, in tegenstelling tot de vergunningen van inrichtingen die in de toekomst zijn aan te merken als type A- of type B-inrichtingen. Hetzelfde systeem geldt voor het lozen vanuit inrichtingen met een lozingsvergunning op basis van de Wvo.

De leden van de PvdA-fractie vragen vervolgens of er nog handhaving plaatsvindt op basis van verstrekte vergunningen.

Voor inrichtingen die in de toekomst type A en B-inrichtingen zullen zijn, vervalt de vergunning maar blijven de voorschriften van die vergunning, zoals hiervoor opgemerkt onder voorwaarden gedurende drie jaar na de datum van inwerkingtreding van dit besluit voor die inrichtingen van kracht als maatwerkvoorschriften. Gedurende deze overgangstermijn van drie jaar zal op de inhoud van deze maatwerkvoorschriften en op de naleving van het ontwerp-activiteitenbesluit worden gehandhaafd.

Voor inrichtingen waarvoor een vergunning is afgegeven en die in de toekomst zijn aan te merken als type C-inrichtingen, blijft de vergunning bestaan. Voor de onderwerpen die in het ontwerp-activiteitenbesluit zijn geregeld en waardoor de vergunningvoorschriften vervallen, geldt een overgangstermijn van drie jaar. Dat wil zeggen dat die vergunningvoorschriften over deze onderwerpen en voor zover ze onder de reikwijdte van een maatwerkvoorschrift vallen, gedurende drie jaar zullen gelden als maatwerkvoorschrift, waarna ze automatisch komen te vervallen tenzij het bevoegd gezag ze inmiddels heeft gewijzigd of ingetrokken of als maatwerkvoorschrift heeft vastgesteld. De rest van de vergunningvoorschriften over niet in het ontwerpbesluit geregelde onderwerpen blijft bestaan. Handhaving vindt plaats op basis van de vergunning en die (resterende) vergunningvoorschriften, de maatwerkvoorschriften en het activiteitenbesluit.

Tot slot vragen de leden van de PvdA-fractie hoe de bij de handhaving betrokken handhavingpartners op deze wijziging worden voorbereid.

Bij de uitwerking van het wetsvoorstel in het ontwerp-activiteitenbesluit, worden zowel het ministerie van Justitie, de Inspectie als lokale milieu-inspecteurs betrokken. Niet alleen worden zij betrokken bij besluitvorming, ook zijn verschillende casus doorlopen om de uitwerking in de praktijk te toetsen. Daarnaast worden door het land informatiedagen georganiseerd voor lokale overheden om hen in te lichten over en voor te bereiden op de aanstaande wijzigingen.

Verder laat ik de kamer weten dat ik ben geattendeerd op enkele mogelijke wijzigingen in het wetsvoorstel die in geen geval de gekozen systematiek wezenlijk zullen beïnvloeden. Ik overweeg om naar aanleiding daarvan een nota van wijziging in te dienen.

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