

Zitting 1976–1977

14 312

Invoering van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Het onderhavige ontwerp van wet is, zoals de considerans aangeeft, nodig om de in het ontwerp van Wet algemene bepalingen milieuhygiëne vervatte regelen tot toepassing te brengen ten aanzien van de wetten, waarop de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne betrekking heeft. Voor een nadere uiteenzetting over inhoud, doelstellingen en werkingssfeer van laatstgenoemd wetsontwerp wordt verwezen naar het gelijktijdig met het onderhavige ontwerp ingediende ontwerp van die wet en de daarbij behorende memorie van toelichting.

In het ontwerp van Wet algemene bepalingen milieuhygiëne wordt onder meer een algemene regeling gegeven omtrent inspraak en beroep inzake beschikkingen op het gebied van de milieuhygiëne, krachtens bepaalde, met name genoemde, wetten. Met het geven van een dergelijke algemene regeling kan echter niet worden volstaan: duidelijk moet worden aangegeven per wet voor welke beschikkingen deze regeling geldt.

In het ontwerp-Duk (zie memorie van toelichting bij het ontwerp van Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, hoofdstuk 3, paragraaf 2), is wat dit betreft gekozen voor het opsommen in een bij de algemene regeling behorende bijlage van de beschikkingen voor welke de regeling geldt. De consequentie daarvan zou zijn dat alle bepalingen over inspraak en beroep met betrekking tot die beschikkingen in de afzonderlijke wetten zouden komen te vervallen. Een nadeel van een dergelijke constructie zou zijn, dat in de milieuhygiënische wet zelf, op grond waarvan een in de bijlage bij de algemene regeling aangewezen beschikking wordt gegeven, geen aanduiding te vinden zou zijn waaruit men kan opmaken, dat op die beschikking de algemene regeling betreffende inspraak en beroep van toepassing is.

In het huidige wetsontwerp is daarom gekozen voor een andere constructie. In artikel 5 van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne zijn de wetten opgesomd waarop die wet – voor zover het de thans te regelen onderwerpen betreft – in beginsel van toepassing zal zijn. In die wetten zelf wordt dan telkens aangegeven op welke beschikkingen de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne van toepassing is. Daartoe moet een aantal wijzigingen in die wetten worden aangebracht, hetgeen bij de onderhavige invoeringswet geschiedt. Zoals ook opgemerkt in het algemeen deel van de toelichting op de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne ligt het in de bedoeling, wanneer de uiteindelijke teksten van de ontwerp-Afvalstoffenwet en de ont-

werp-Wet geluidhinder vast staan, ook deze wetten onder de werkingssfeer van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne te brengen. De opsomming in artikel 5 zal dan dienovereenkomstig worden uitgebreid. Om een indruk te geven van de wijzigingen die dan in de beide wetten zullen moeten worden aangebracht, is bij deze toelichting een bijlage opgenomen waarin die wijzigingen ten opzichte van de huidige wetsontwerpen zijn aangegeven en toegelicht.

De uniforme inspraakprocedure van het ontwerp van Wet algemene bepalingen milieuhygiëne is niet op alle beschikkingen krachtens die wetten van toepassing. Zij beperkt zich tot die beschikkingen die rechtstreeks van belang zijn voor de milieuhygiëne. Beschikkingen van financiële aard vallen er bij voorbeeld niet onder.

Verder vinden de bepalingen inzake de inspraakprocedure in het algemeen geen toepassing ten aanzien van ambtshalve gewezen beschikkingen; deze hebben immers in de meeste gevallen uitsluitend gunstige gevolgen voor de milieuhygiëne. Gedacht wordt met name aan het «verscherpen» van vergunningsvoorschriften en het intrekken van een vergunning.

Daarbij is het immers in het belang van de milieuhygiëne, dat deze zo spoedig mogelijk worden gerealiseerd. Zeker wanneer dergelijke beschikkingen tot stand zijn gekomen in het kader van een saneringsprogramma waarover op ruime schaal overleg heeft plaatsgevonden, lijkt de uitgebreide inspraakprocedure zoals in het wetsontwerp voorzien niet op haar plaats. Tevens kan het voorkomen dat die inspraakprocedure niet in aanmerking komt in verband met spoedeisendheid. Deze kan zich voordoen bij ambtshalve beschikkingen, bijvoorbeeld sluiting van een inrichting, maar ook in andere gevallen, bijvoorbeeld toepassing van radioactieve stoffen voor medische doeleinden in het kader van de Kernenergiewet. Ook is er een aantal beschikkingen waarvan de gevolgen van zo geringe betekenis voor het milieu zijn, dat een uitgebreide inspraakprocedure overbodig is (bijvoorbeeld afvalwaterlozing van één woning in een grote rivier).

Ten aanzien van dergelijke beschikkingen blijven de minder ver strekkende bezwarenprocedures van toepassing zoals deze in de bijzondere wetten thans geregeld zijn.

Voor de beschikkingen waarop de uniforme inspraakprocedure van toepassing is, geldt een eveneens uniforme beroepsregeling (zie hoofdstuk 4, paragraaf 1, van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne). Ook op beschikkingen waarvoor genoemde inspraakprocedure niet geldt, is een uniforme beroepsregeling van toepassing, althans voor zover vol beroep op de Kroon open staat. Deze regeling is te vinden in hoofdstuk 4, paragraaf 2, van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne.

In verband met het bovenstaande kunnen in een aantal gevallen bepalingen met betrekking tot inspraak en beroep vervallen, namelijk voor zover de uniforme regels van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne van toepassing zijn. Dan vindt verwijzing naar die wet plaats terwijl eventueel overblijvende elementen uit de desbetreffende artikelen zonedig in aangepaste vorm gehandhaafd blijven.

Bij de onderhavige invoeringswet zijn in beginsel geen andere wijzigingen aangebracht dan die welke nodig zijn in verband met de aanpassing van de wetten met betrekking waartoe de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne een algemene regeling zal inhouden – dan wel, in voorkomend geval, juist met het oog op een noodzakelijke afwijking van die algemene regeling. Op enkele punten echter zijn wijzigingen van ondergeschikte aard aangebracht, die niet strikt noodzakelijk zijn voor de invoering van de algemene wet, maar daarmee wel nauw samenhangen. Deze komen in het vervolg van deze toelichting ter sprake.

Artikel I (Mijnwet 1903)

In de krachtens artikel 9, eerste lid, van de Mijnwet 1903 vastgestelde algemene maatregel van bestuur, het Mijnreglement 1964 (Stb. 538), zijn onder

meer voorschriften als bedoeld in onderdeel c van dat artikellid opgenomen tot het tegengaan van gevaar, schade of hinder door bij mijnen behorende werken en inrichtingen, op welke de Hinderwet niet van toepassing is. Voorschriften van deze aard vindt men verspreid over het gehele Mijnreglement 1964, terwijl een apart hoofdstuk (XX) daarvan speciaal gewijd is aan een vergunningstelsel voor tot een mijn- of een boorwerk behorende bovengronds gelegen inrichtingen, die inrichtingen zijn in de zin van de Hinderwet, maar waarop die wet niet van toepassing is ingevolge artikel 38, eerste lid, daarvan.

Bij de opstelling van hoofdstuk XX van het Mijnreglement 1964 is indertijd aansluiting gezocht bij de Hinderwet, waardoor deze beide regelingen een sterke verwantschap vertonen. Het ligt voor de hand, dat de in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne neergelegde regelingen betreffende coördinatie en inspraak en beroep ook op beschikkingen krachtens dit hoofdstuk van toepassing moeten zijn. De voorgestelde wijziging van artikel 9 van de Mijnwet opent hiertoe de mogelijkheid. Zo spoedig mogelijk zal een wijziging van het Mijnreglement 1964 worden bevorderd, waarbij de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne op dezelfde wijze en in dezelfde gevallen van toepassing wordt op het in hoofdstuk XX van dat reglement voorziene vergunningstelsel als wordt bepaald ten aanzien van de Hinderwet.

In de voorgestelde wijziging van artikel 9 van de Mijnwet 1903 wordt het aan de algemene maatregel van bestuur overgelaten te bepalen in hoeverre de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne van toepassing zal zijn met betrekking tot ontheffingen en vergunningen krachtens bij die maatregel gegeven voorschriften als bedoeld in het eerste lid, onder c, van dat artikel.

Het ligt in de bedoeling deze wet niet van toepassing te verklaren met betrekking tot beschikkingen op grond van in het Mijnreglement 1964 buiten hoofdstuk XX gegeven voorschriften tot het tegengaan van gevaar, schade of hinder als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onder c, van de Mijnwet 1903. Deze voorschriften beogen namelijk niet of nauwelijks de milieuhygiëne te dienen, maar naderen meer het terrein van de veiligheidsvoorschriften. Zij dienen voornamelijk tot het tegengaan van gevaarlijke situaties, meestal slechts binnen de bij mijnen behorende terreinen, die het risico van persoonlijk letsel of van beschadigingen meebrengen. De betrokken beschikkingen zijn dan ook vergunningen, op grond waarvan milieubedreigende activiteiten zijn toegestaan, doch ontheffingen van veelal technische voorschriften, die zich bovendien naar hun aard niet lenen voor inspraak. Het karakter van de hier bedoelde beschikkingen brengt eveneens met zich mee, dat er geen aanleiding is ze te onderwerpen aan een vol beroep op de Kroon en dat van toepassing verklaren van de coördinatiebepalingen geen zin heeft.

Ten slotte bestaat er het praktische bezwaar tegen toepassing van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne met betrekking tot alle beschikkingen op grond van onderdeel c van artikel 9, eerste lid, van de Mijnwet 1903, dat niet altijd twijfel is uitgesloten of een voorschrift op dat onderdeel of op een ander onderdeel van artikel 9, eerste lid, is gebaseerd. Een algemene aanwijziging zou daardoor in bepaalde gevallen onzekerheid scheppen over de toepasselijkheid van de regels voor inspraak en beroep.

Op grond van het bestaande derde lid van artikel 9 van de Mijnwet 1903 is het mogelijk, dat in het Mijnreglement 1964 aan degene, die belast is met de leiding van het toezicht op de naleving van dat reglement – dat is de Inspecteur-Generaal der Mijnen –, wordt opgedragen in bepaalde gevallen nadere regelen te stellen, dan wel ontheffingen of vergunningen te verlenen. Daarbij is tevens voorgeschreven, dat, indien die mogelijkheid wordt gebruikt, voor die gevallen een aparte beroepsregeling moet worden vastgesteld. Van deze mogelijkheid is thans in het Mijnreglement 1964 geen gebruik gemaakt en het ligt evenmin in de bedoeling zulks in de toekomst te doen; een bijzondere beroepsregeling is dan ook niet vastgesteld. Er is derhalve geen behoefte aan handhaving van de in artikel 9, derde lid, van de Mijnwet 1903 ter zake voorkomende bepalingen. Aan de andere kant zijn er wel argumenten voor het laten vervallen van deze bepalingen. Het ligt na-

melijk voor de hand te streven naar een zo gering mogelijk aantal vergunning- en ontheffingverlenende organen. Bovendien is het uit een oogpunt van doelmatigheid van wetgeving gewenst overbodige bepalingen zoveel mogelijk uit de wet te weren. Die overweging is hier van des te meer gewicht, aangezien bij handhaving van de bestaande attributiemogelijkheid van beschikkingsbevoegdheid aan de Inspecteur-Generaal de bepalingen aanzienlijk ingewikkelder zouden worden dan thans het geval is.

Artikel II (Hinderwet)

De ervaringen van de laatste jaren hebben duidelijk gemaakt, dat de huidige Hinderwet, die van 1952 dateert, in de praktijk op een aantal punten niet meer voldoet aan de eisen, die men op dit moment aan een wet op het gebied van de milieuhygiëne moet stellen. Enige procedurele knelpunten, voorkomend in de huidige Hinderwet, zullen door het onderhavige wetsontwerp worden weggenomen. Onder meer komt daarbij de koppeling tussen de Veiligheidswet en de Hinderwet in de vorm van de zogenaamde artikel 35bis-verklaring te vervallen; in de bepalingen met betrekking tot de ontvankelijkheid van de aanvrager, de bekendmaking van de aanvraag en de openbare zitting wordt verbetering gebracht; de beroepsregeling wordt verbeterd evenals de coördinatie tussen de bij de vergunningprocedure betrokken overheidsinstanties.

Voorts wordt de Hinderwet in procedureel opzicht gelijkgeschakeld met andere milieuhygiënische wetten.

De kern van de onderhavige wijzigingen is te vinden in artikel 7, waar de geüniformeerde inspraakprocedure van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne van toepassing wordt verklaard met betrekking tot de totstandkoming van een beschikking op het verzoek om een vergunning. Daarnaast kan nog worden opgemerkt, dat de bepalingen met betrekking tot het beroep, die thans verspreid in de Hinderwet voorkomen, ten dele worden vervangen door de beroepsbepalingen van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne en ten dele worden ondergebracht in artikel 29.

Zoals in het algemeen deel van deze toelichting reeds is opgemerkt zijn bij de onderhavige invoeringswet in beginsel geen andere wijzigingen aangebracht dan die, welke nodig zijn in verband met de aanpassing van de wetten met betrekking waartoe de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne een algemene regeling zal inhouden – dan wel, in voorkomend geval, juist met het oog op een noodzakelijke afwijking van die algemene regeling. Met het oog op een aantal andere bijzondere knelpunten wordt op het moment een gedeeltelijke wijziging van de Hinderwet voorbereid.

A

De gewijzigde formulering sluit aan bij die van de definitie van «adviseurs» in artikel 1 van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne.

Voor wat betreft het derde lid (nieuw) wordt verwezen naar de toelichting op artikel IX.

B

Aangezien artikel 19 vervalt komt ook artikel 4, tweede lid, onderdeel b, te vervallen.

C

In plaats van de bepalingen met betrekking tot de ontvankelijkheid in het huidige artikel 6 zullen van toepassing zijn de bepalingen over dit onderwerp in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (hoofdstuk 3, § 2).

D

Artikel 8 (nieuw) komt gedeeltelijk overeen met het huidige artikel 8. De tweede volzin van artikel 8, eerste lid, is niet overgenomen, omdat op de toezending van het verzoek om een vergunning aan de adviseurs artikel 6, tweede lid, van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne van toepassing is.

Om dezelfde reden kan het huidige artikel 7, eerste lid, vervallen.

Artikel 7, tweede lid, vervalt in verband met de ontkoppeling van de Veiligheidswet en de Hinderwet (zie hiervoor de toelichting bij artikel IX).

Artikel 8, derde lid, opent onder meer de mogelijkheid het in het huidige artikel 9, derde lid, vermelde «bestuur dier andere gemeente» als bij de totstandkoming van de beschikking betrokken overheidsorgaan aan te wijzen.

E

De artikelen 9–12, 18 en 20 hebben betrekking op de inspraakprocedure en het beroep. In plaats daarvan zullen op grond van het nieuwe artikel 7 de desbetreffende bepalingen van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne van toepassing zijn.

Door de schrapping van de leden 4 en 5 van artikel 16 en de in artikel IX vervatte wijziging van de Veiligheidswet vervalt de koppeling van de Veiligheidswet en de Hinderwet. Voor een toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij artikel IX.

Artikel 19 vervalt in verband met de uniforme regeling van artikel 33 van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne.

F en G

Volgens het systeem van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne voorziet het bevoegde gezag zelf in het bieden van de mogelijkheid tot inspraak. De huidige regeling in de Hinderwet voor de gevallen waarin het provinciaal bestuur bevoegd gezag is, bevat deels een opdracht aan de betrokken gemeente om de inspraak te organiseren, deels worden bepalingen voor de «normale» gevallen waarin de gemeente het bevoegd gezag is, van overeenkomstige toepassing verklaard. De opdracht aan de gemeenten dient in verband met het bovenstaande te vervallen. Een sterk vereenvoudigde opzet van de desbetreffende bepalingen is hiervan het gevolg.

De thans in artikel 22, tweede en derde lid, voorziene advisering wordt geregeld in het nieuwe artikel 21, eerste lid (door wijziging naar artikel 8) en tweede lid.

Artikel 23 hangt samen met de in artikel 19 gegeven opdracht, dat het provinciaal bestuur moet beslissen over een verzoek om vergunning indien het gemeentebestuur in gebreke blijft. Gezien het vervallen van artikel 19 (zie onderdeel E), kan ook artikel 23 vervallen.

H

Het onder F en G vermelde met betrekking tot de artikelen 21, 22 en 24 geldt op overeenkomstige wijze met betrekking tot de in artikel 25 voorgestelde wijzigingen.

Ten gevolge van het vervallen van artikel 25, vijfde lid, wordt de Raad van State, Afdeling voor de geschillen van bestuur, niet meer gehoord over beslissingen van de Kroon. Tegen dergelijke beslissingen zal echter op grond van artikel 29, eerste lid, onder a, beroep kunnen worden ingesteld bij de Kroon, waarbij uiteraard de Afdeling voor de geschillen van bestuur wordt ingeschakeld.

I

In de nieuwe opzet van artikel 26 vervalt in het eerste lid de opsomming van degenen die het initiatief kunnen nemen tot het aanbrengen van wijzigingen ten aanzien van aan een verleende vergunning verbonden voorwaarden.

Het tweede lid (nieuw) heeft betrekking op de situatie, dat bedoelde wijzigingen ambtshalve of op verzoek van derden worden aangebracht. Daarbij vormt het uitgangspunt, dat dergelijke wijzigingen slechts mogen worden aangebracht indien zij de milieuhygiëne ten goede komen.

Het derde lid (nieuw) heeft betrekking op wijzigingen op verzoek van de vergunninghouder, waarbij in het midden wordt gelaten of deze de milieuhygiëne wel of niet ten goede komen.

Door de onderhavige aanpassingen wordt in de bestaande mogelijkheden tot het aanbrengen van wijzigingen ten aanzien van vergunningen en voorwaarden geen wezenlijke verandering gebracht.

De strekking van de onderhavige wijzigingen is dat daardoor de mogelijkheid ontstaat voor de in het tweede lid (nieuw) bedoelde wijziging van voorwaarden, die immers in het belang van de milieuhygiëne is, de thans in de leden 2 en 5 voorziene lichte inspraakprocedure te handhaven en op de in het derde lid bedoelde gevallen de inspraakprocedure van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne van toepassing te doen zijn.

Het thans in het zesde lid voorziene beroepsrecht wordt in artikel 29 (nieuw) geregeld.

J

Artikel 28 handelt over inrichtingen die niet overeenkomstig de wettelijke voorschriften in werking zijn. Dergelijke inrichtingen worden gesloten, hetgeen in de terminologie van de Hinderwet geschiedt «bij schriftelijke mededeling». Wanneer geen levensgevaar of onduidbare hinder aanwezig is, wordt niet tot sluiting overgegaan voor de twintigste dag nadat van het voornemen tot sluiting over te gaan kennis is gegeven. Tegen die kennisgeving kan de vergunninghouder gedurende die twintig dagen in beroep komen. Het beroep heeft schorsende werking. Indien op dat beroep afwijzend is beschikt, wordt de inrichting gesloten. Wanneer wél van levensgevaar of onduidbare hinder sprake is, wordt de inrichting zonder voorafgaande kennisgeving gesloten. In dat geval kan de vergunninghouder tegen de «mededeling van het sluiten der inrichting» in beroep komen. Dit beroep heeft geen schorsende werking. In de nu voorgestelde regeling zal dit onderscheid, althans op wetsniveau, vervallen. Zowel wanneer wél als wanneer geen levensgevaar of onduidbare hinder wordt veroorzaakt, zal een beschikking, houdende een bevel tot sluiting, moeten worden gegeven.

De regeling van de invloed die het instellen van beroep kan hebben op het tijdstip waarop dat bevel moet worden opgevolgd, is opgenomen in hoofdstuk 4 van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, en wel, voor wat betreft beschikkingen, gegeven krachtens artikel 28 van de Hinderwet, in paragraaf 2 van dat hoofdstuk. Ingevolge artikel 41, eerste lid, van die wet wordt het bevel tot sluiting in beginsel eerst van kracht nadat de termijn van een maand, waarbinnen daartegen beroep kan worden ingesteld, is verstreken. Het gemeentebestuur dat de sluiting beveelt, kan echter, krachtens artikel 41, tweede lid, bepalen dat zijn bevel onmiddellijk van kracht wordt, indien het dat nodig acht. Dat zal bij het aanwezig zijn van levensgevaar of onduidbare hinder uiteraard het geval zijn.

Nu de algemene regeling van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne langs de weg van de genoemde bepalingen in de praktijk de mogelijkheid biedt onmiddellijk tot sluiting over te gaan, is er geen aanleiding in de Hinderwet zelf een afzonderlijke regeling op dat punt te handhaven. Dit betekent tevens dat de thans in artikel 28, derde lid, van de Hinderwet genoemde termijn van 20 dagen wordt verlengd tot een maand. Na die termijn wordt een

dergelijk bevel tot sluiting dus in beginsel van kracht, tenzij om schorsing van de beschikking of om het treffen van een voorlopige voorziening is verzocht aan de voorzitter van de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om tot een verbetering van de terminologie te komen: in plaats van «bij schriftelijke mededeling» wordt thans gesproken van: «bevelen te sluiten», overeenkomstig artikel 39, eerste lid, van de Wet inzake de luchtverontreiniging.

De leden 8-10 vervallen. In plaats daarvan zullen de bepalingen aangaande beroep van artikel 29, derde lid, onder c en d, en vierde lid, gelden.

K

Aangezien voor de fictieve weigering van de beschikking op een verzoek tot sluiting als bedoeld in artikel 28, derde lid, een veel kortere termijn (een maand) geldt dan ingevolge artikel 38 van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (vijf maanden) is het nodig in het vierde lid van artikel 29, via de formule «onverminderd...» deze termijn ten opzichte van de algemeen geldende langere termijn te handhaven.

L

Artikel 35bis van de Veiligheidswet bewerkstelligt, samen met de desbetreffende bepalingen in de Hinderwet, de koppeling tussen het vergunningstelsel van de Hinderwet en de algemene voorschriften van de Veiligheidswet. Zoals hiervoor al is vermeld, wordt voorgesteld die koppeling ongedaan te maken. De redenen daarvoor zijn uiteengezet in de toelichting op artikel IX van dit wetsontwerp.

Artikel 35bis is indertijd in de Veiligheidswet ingevoegd bij artikel 42 van de Hinderwet. Het is niet strikt nodig laatstgenoemd artikel te schrappen nu afzonderlijk bepaald wordt dat het eerstgenoemde vervalt: artikel 42 is uitgewerkt omdat al door het in werking treden daarvan de wijziging in de Veiligheidswet is aangebracht. Schrapping van artikel 42 is echter ter wille van de duidelijkheid wel wenselijk.

Artikel III (Destructiewet)

Artikel 5a (nieuw) komt overeen met het huidige artikel 5, derde lid. Omdat de op grond van dit artikel te geven beschikkingen gericht zijn op een verbetering van de bestaande situatie is daarop de inspraakprocedure niet van toepassing.

De overige beschikkingen op grond van deze wet, voor zover niet gebaseerd op de artikelen 5 en 6, zijn van onvoldoende belang voor de milieuhygiëne om daarop de inspraakprocedure ingevolge de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne toe te passen.

In de gevallen waarin thans in vol beroep is voorzien, zijn de bepalingen van hoofdstuk 4, § 2, van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne van toepassing verklaard.

Artikel IV (Kernenergiewet)

A

Ten aanzien van de toepasbaarheid van de inspraakprocedure van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne op de vergunningverlening op grond van de Kernenergiewet is met betrekking tot met name omvangrijke kernreactorinstallaties de vraag gerezen of de ingevolge de eerstbedoelde wet geldende termijnen niet te kort zijn. De tijd die nodig is voor een verantwoorde beoordeling van het ontwerp van een kerncentrale met de daarbij behorende ongevalanalyse (veiligheidsrapport), bedraagt namelijk ten minste 12 maanden. Een oplossing voor dit probleem dient hierin te worden gevonden

dat bij kerninstallaties de aanvraag om een vergunning pas wordt ingediend en gepubliceerd, nadat de beoordeling van de in de aanvraag te verstrekken gegevens door de Commissie Reactorveiligheid en door de Gezondheidsraad heeft plaatsgevonden. Dit heeft tevens het voordeel, dat de desbetreffende adviezen bij de ter inzage te leggen stukken kunnen worden gevoegd. Wellicht ten overvloede zij opgemerkt dat deze adviezen de ministers die bij het verlenen van de vergunning zijn betrokken niet binden. Voorts wordt aangetekend dat de in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne genoemde termijn ook met de hierbedoelde oplossing veelal te kort zal zijn voor het overleg tussen de instanties die bij de vergunningverlening zijn betrokken. Dat overleg zal derhalve dienen aan te vangen op het tijdstip waarop de desbetreffende gegevens om advies aan de Commissie Reactorveiligheid en de Gezondheidsraad worden gezonden.

In een aantal gevallen leent de aard van een op grond van artikel 15 te verlenen vergunning zich niet voor een inspraakprocedure, zoals omschreven in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne. Het gaat om uitzonderingen, die in de huidige regeling te vinden zijn in uitvoeringsbesluiten. Het leek wenselijk deze uitzonderingen nu voor zover mogelijk op wetsniveau vast te leggen. Daarbij is de inhoud van de desbetreffende uitvoeringsbesluiten zoveel mogelijk overgenomen.

Voor een meer gedetailleerde aanwijzing van een aantal categorieën van uitzonderingsgevallen blijft regeling bij algemene maatregel van bestuur nodig (artikel 17, derde lid onder a, 2° en onder b en c). Bij onderdeel c gaat het om gevallen, waarin het gebruik van splijtstoffen of radioactieve stoffen als open bron slechts een verwaarloosbaar risico voor het milieu oplevert (bij voorbeeld industriële toepassing van «tracers» en gebruik van brandmelders waarvoor in het buitenland zelfs geen vergunningsplicht bestaat).

B en C

In plaats van de thans in artikel 17 voorkomende bepalingen met betrekking tot inspraak komen de desbetreffende bepalingen van hoofdstuk 3 van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, althans voor zover het betreft aanvragen, waarop dat hoofdstuk van toepassing is.

Voor aanvragen waarop dat hoofdstuk niet van toepassing is geldt artikel 18, tweede lid (nieuw).

Een bepaling, vergelijkbaar met de thans in artikel 17, eerste lid, voorkomende bepaling over aan te wijzen overheidsorganen is terug te vinden in artikel 17a, eerste lid (nieuw). De gekozen formulering sluit aan bij de definitie van «betrokken overheidsorganen» in artikel 1 van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne.

De beperking van de gronden waarop door belanghebbenden bezwaar kan worden gemaakt (artikel 17, derde lid, oud) is opgenomen in artikel 17a, tweede lid (nieuw).

D

Voor het wijzigen, aanvullen of intrekken van vergunningvoorschriften gelden analoge regelingen als voor vergunningaanvragen. Zodanige wijziging enzovoorts kan plaatsvinden hetzij op verzoek van de vergunninghouder hetzij – al dan niet ingevolge een verzoek van een ander – ambtshalve. In het eerste geval geldt ten aanzien van het verzoek hetzelfde regime dat op grond van de artikelen 17, 17a en 18 ten aanzien van een vergunningaanvrager geldt. Dit houdt in dat ten aanzien van het verzoek de inspraakprocedure moet worden gevolgd, tenzij het één der in artikel 17, tweede of derde lid, bedoelde uitzonderingsgevallen betreft. Gaat het om een wijziging ambtshalve, dan zal eveneens in beginsel de inspraakprocedure moeten worden gevolgd. De achtergrond hiervan is de volgende. Zoals in het algemene deel van deze toelichting reeds is opgemerkt, hebben ambtshalve gegeven beschikkingen in de meeste gevallen gunstige gevolgen voor de milieuhygiëne

en kan hoofdstuk 3 van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne in die gevallen buiten toepassing blijven. De Kernenergiewet echter houdt de mogelijkheid in tot ambtshalve wijziging van vergunningsvoorschriften ten nadele van het milieu, namelijk indien de bevordering van een goede ontwikkeling op het gebied van de vrijmaking van kernenergie en de aanwending van radioactieve stoffen dat nodig maakt. Een dergelijke beslissing dient aan de inspraakprocedure te worden onderworpen. Dit wordt mogelijk gemaakt doordat op grond van artikel 20a, eerste lid, het voornemen een dergelijke beslissing te nemen, wordt neergelegd in een verklaring, ook hier met uitzondering van de in artikel 17, tweede of derde lid, bedoelde gevallen. Ook ten aanzien van zodanige verklaring en de ter zake te nemen beslissing geldt dan het inspraakregime. Voor de toepassing van de verschillende artikelen van hoofdstuk 3 van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne waarin de aanvrager genoemd wordt, dient degene te wiens name een ambtshalve te geven beschikking gesteld zal worden, mede als aanvrager te worden beschouwd. Hierdoor wordt bereikt, dat hij de relevante stukken toegezonden krijgt, terwijl hij met betrekking tot de hoorzitting, het beroepsrecht en de geheimhouding van gegevens met de aanvrager gelijkgesteld wordt. De gelijkstelling is beperkt tot die gevallen waarin zijn belang dat vordert.

Het intrekken van een vergunning overeenkomstig artikel 20, eerste lid is steeds in het belang van de milieuhygiëne. Daarom is daarvoor de inspraakprocedure van hoofdstuk 3 van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne overbodig.

E

De in artikel 29a, tweede lid, onder a, bedoelde vergunning krachtens artikel 15, onder b of c, bestrijkt ook het voorhanden hebben of zich ontdoen van radioactieve stoffen die zullen ontstaan tijdens het gebruik van splijtstoffen in de inrichting of uitrusting. Voor deze activiteiten is de inspraakprocedure ten aanzien van bovenbedoelde vergunning derhalve van toepassing en behoeft geen afzonderlijke inspraakprocedure plaats te vinden.

Overigens neemt in een aantal gevallen de aard van een op grond van artikel 29 te verlenen vergunning zich niet voor een uitgebreide inspraakprocedure (zie hierboven onder A).

G

Het merendeel van de hier aan de orde zijnde gevallen leent zich niet voor een inspraakprocedure; veelal is van belasting van het milieu niet of nauwelijks sprake; het vergunningvereiste is eerder gesteld uit een oogpunt van arbeidsbescherming. Daarom geldt hier als regel dat de inspraakprocedure van hoofdstuk 3 van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne niet van toepassing is, tenzij er redenen zijn deze wel van toepassing te verklaren in verband met de mogelijkheid van belasting van het milieu die zich bij voorbeeld bij versnellers voordoet.

H

In plaats van de artikelen 51 tot en met 54 komen de vergelijkbare bepalingen van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne. De bepalingen over indiening van het beroepschrift in de artikelen 53 en 54 zijn vervallen, zodat de desbetreffende bepalingen van de Wet op de Raad van State van toepassing zijn.

In plaats van artikel 55, eerste lid, is van toepassing artikel 26 van de Wet op de Raad van State, dat een vergelijkbare bepaling bevat.

De regeling van het huidige artikel 55, tweede lid, bevat twee elementen, namelijk de mogelijkheid tot behandeling van de zaak met gesloten deuren en bovendien zo nodig behandeling buiten tegenwoordigheid van belang-

hebbenden. Artikel 49 van de Wet op de Raad van State zoals deze van kracht was tot 1 juli 1976, kwam inhoudelijk geheel overeen met artikel 55, tweede lid. In de gewijzigde Wet op de Raad van State, in werking getreden op 1 juli 1976, is in artikel 49 de bepaling met betrekking tot behandeling met gesloten deuren gehandhaafd. De overeenkomstige bepaling in artikel 55, tweede lid, kan derhalve vervallen.

Nu het bij bovenbedoelde wijziging van de Wet op de Raad van State uitdrukkelijk niet wenselijk wordt geoordeeld in artikel 49 de mogelijkheid tot behandeling van een zaak buiten belanghebbenden om te handhaven en een dergelijke mogelijkheid ten principale ook niet juist moet worden geacht, is ook deze bepaling in artikel 55, tweede lid, geschrapt. In dit verband kan nog worden opgemerkt dat van laatstbedoelde mogelijkheid in de praktijk nooit gebruik is gemaakt.

Artikel 52 (nieuw) vervangt het huidige artikel 56.

De vervanging van «Onze Minister» door «Onze Ministers» (artikel 52, eerste lid, nieuw) is nodig in verband met het feit, dat een dergelijke vergunning door meer Ministers te zamen kan worden verleend.

Volgens de huidige regeling van artikel 56 heeft het instellen van beroep tegen het stellen van een «nadere eis» in beginsel schorsende werking. Tegen een voorziening van de betrokken ministers zal in het algemeen beroep open staan op grond van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen.

Deze regeling is thans voor wat betreft het beroep in eerste instantie – op de betrokken Ministers – aangepast en voor wat betreft het beroep in tweede instantie – tegen de beslissing van die Ministers – gelijkgesteld aan die volgens de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne. Daarbij is in tweede instantie vol beroep op de Kroon voorzien. Het beroep in eerste instantie heeft in beginsel, evenals in de huidige regeling, schorsende werking; daarvan kan echter worden afgeweken in gevallen, dat het onmiddellijk van kracht worden van de «nadere eis» geboden is, bij voorbeeld in verband met de veiligheid. Op het beroep in tweede instantie zijn de bepalingen daaromtrent van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne van toepassing (artikel 41, eerste of tweede lid).

Artikel 53 (nieuw) komt in de plaats van het huidige artikel 57.

Artikel V (Wet verontreiniging oppervlaktewater)

A

Artikel 7

In verband met de vantoepassingverklaring van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne is het om redenen van wetssystematiek, met name met het oog op de nagestreefde uniformiteit gewenst gebleken het huidige artikel 7 te laten vervallen.

Een met het waterkwaliteitsbeheer belast openbaar lichaam moet derhalve voortaan een eventueel voornemen tot lozing inkleden als een aanvraag om een verlening van een vergunning en deze aanvraag bij zichzelf indienen. Het betreft hier meestal lozingen vanuit zuiveringsinstallaties. Deze wijziging heeft tot gevolg dat de aanvraag op dezelfde wijze wordt behandeld als de aanvragen van andere lozers.

Het nieuwe artikel 7 regelt de vantoepassingverklaring van hoofdstuk 3 van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne op ingevolge de Wet verontreiniging oppervlaktewateren te geven beschikkingen.

Het *eerste lid onder a* heeft betrekking op aanvragen om verlening of wijziging van lozingsvergunningen als bedoeld in artikel 1 eerste of vierde lid. Artikel 1, eerste lid, heeft betrekking op vergunningen om afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen door middel van een daarvoor bestemd werk te brengen in een oppervlaktewater, dat tot Nederlands grondgebied behoort; artikel 1, vierde lid, ziet op vergunningen om door middel van een

daarvoor bestemd werk stoffen vanaf of over het grondgebied van Nederland in het water van de volle zee te brengen.

Gedacht moet worden aan rechtstreekse lozingen via een pijpleiding of aan effluenten van een riolering of van een zuiveringstechnisch werk. De Wet algemene bepalingen milieuhygiëne wordt van toepassing verklaard op de behandeling van deze vergunningaanvragen en de hierop gegeven beschikkingen.

In een aantal gevallen gaat het bij deze vergunningaanvragen om lozingen die door hun aard en omvang op het ontvangende oppervlaktewater nauwelijks van invloed zijn. In niet-gerioleerde gebieden wordt bij voorbeeld dikwijls vanuit woningen rechtstreeks op het oppervlaktewater geloosd. Ook kan worden gedacht aan niet via de riolering plaatsvindende lozingen van «schone» bedrijven of instellingen (bij voorbeeld kantoren). Voor dergelijke lozingen, die vanuit een oogpunt van milieuhygiëne niet of nauwelijks van belang zijn, is een uitgebreide inspraakprocedure overbodig. In het *tweede lid* is daarom bepaald, dat vergunningaanvragen voor lozingen van huishoudelijke aard (met een vervuilingsswaarde van minder dan 100 inwonerequivalenten) niet onderworpen worden aan de inspraakprocedure (hoofdstuk 3) van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne.

Deze lozingen blijven wel vergunningsplichtig; de overheid behoudt dus de mogelijkheid om de aanvaardbaarheid van deze lozingen van geval tot geval te bezien.

Aangezien de mate van schadelijkheid van lozingen voor het watermilieu voor een deel afhangt van de aard en de functie van het ontvangende oppervlaktewater, kunnen de vorenbedoelde lozingen, wanneer zij plaatsvinden op bepaalde «kwetsbare oppervlaktewateren», wel een ernstige bron van waterverontreiniging vormen.

Daarom voorziet deze bepaling in de mogelijkheid dat de vorenbedoelde uitzondering op de toepasselijkheid van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne wordt opgeheven ten aanzien van bepaalde – bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aan te wijzen – oppervlaktewateren, met als gevolg dat de in deze wet voorgeschreven inspraakprocedure toch moet worden gevolgd.

Het *eerste lid onder b* heeft betrekking op vergunningen, vereist ingevolge de in artikel 1, derde lid, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren bedoelde algemene maatregel van bestuur. Deze maatregel vereist een vergunning voor: het brengen van afvalstoffen, verontreinigende stoffen en schadelijke stoffen in oppervlaktewater door: het storten van die stoffen in oppervlaktewater, het laden, lossen of overladen daarvan; het uit- of inwendig reinigen van enig voertuig of vaartuig; het uitpompen of wegpompen van dergelijke stoffen onder het wateroppervlak; en het storten, nederleggen, laten liggen of doen afvloeien van dergelijke stoffen op bepaalde plaatsen, zoals stranden en oevers. De beslissing met betrekking tot het verrichten van deze activiteit moet soms op vrij korte termijn worden genomen, zodat een uitgebreide inspraakprocedure hier niet altijd mogelijk is. Het verdient daarom aanbeveling in de algemene maatregel van bestuur bedoeld in artikel 1, derde lid, nader te regelen in welke gevallen hoofdstuk 3 van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne van toepassing moet zijn op de ingevolge deze maatregel te geven beschikkingen.

Ingevolge het *derde lid* worden overheidsorganen, die in sterke mate betrokken zijn bij de vergunningaanvraag, in de gelegenheid gesteld advies daarover uit te brengen aan het bevoegde gezag.

De adviezen zullen ter inzage worden gelegd en zullen, indien zij tijdig zijn uitgebracht, ook voor de oordeelsvorming van derden van belang kunnen zijn.

Bij algemene maatregel van bestuur zal worden geregeld aan welke overheidsorganen advies gevraagd moet worden. In de eerste plaats wordt hier gedacht aan de inspecteur van de volksgezondheid belast met de toezicht op de hygiëne van het milieu. De gedachten gaan er verder naar uit in ieder geval als zodanig aan te wijzen het bestuur van de gemeente waarin de inrich-

ting die de waterverontreiniging veroorzaakt is gelegen, en het bestuur van de gemeente waarin het oppervlaktewater waarop de lozing uitkomt, ligt. Het bestuur van de gemeente waarin de inrichting is gelegen, zal veelal op de een of andere wijze betrokken zijn bij de oprichting, uitbreiding of wijziging van de inrichting, zodat het in verband met de gewenste coördinatie bij de vergunningverlening van belang is het gemeentebestuur te horen. De betrokkenheid kan zich voordoen doordat bij voorbeeld de hinderwetvergunning voor de inrichting moet worden verleend of gewijzigd. Het beleid van de gemeente, in wier gebied zich het oppervlaktewater bevindt, waarop de lozing plaatsvindt, kan eveneens geraakt worden door de lozing, gezien de voor de gemeente van belang zijnde functies van het oppervlaktewater (bij voorbeeld recreatie- of zwemwater).

In dit verband wordt erop gewezen dat de huidige Wet verontreiniging oppervlaktewateren – anders dan bij voorbeeld de Wet inzake de luchtverontreiniging – niet regelt welke overheidsorganen in de gelegenheid moeten worden gesteld van de aanvraag en de ontwerp-beschikking kennis te nemen en daarover hun oordeel kenbaar te maken aan het bevoegde gezag. Voorts bestaat het voornemen bij de vergunning-aanvragen voor lozingen op niet-rijkswateren voor te schrijven, dat de hoofdingenieur-directeur van de Rijkswaterstaat van de regionale directie, waarin het desbetreffend oppervlaktewater ligt, in de gelegenheid wordt gesteld advies uit te brengen. Van deze adviseur wordt verwacht dat hij ertoe bijdraagt dat in voldoende mate rekening wordt gehouden met de samenhang van het waterkwaliteitsbeleid van andere beheerders, met name van het Rijk. De waterhuishoudkundige samenhang tussen oppervlaktewateren noopt hiertoe. In feite beoogt artikel 2 van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren – dat waterkwaliteitsbeheerders de mogelijkheid biedt om een verklaring van ongenoegzaamheid uit te reiken aan beheerders van op hun wateren uitstromende wateren – hierin te voorzien. Dit instrument is echter vrij grof; het lijkt nuttig het noodzakelijk overleg in een eerder stadium van besluitvorming te laten plaatsvinden.

Ten slotte ligt het in de bedoeling gedeputeerde staten te doen betrekken bij de behandeling van vergunning-aanvragen, ingediend bij met het waterkwaliteitsbeheer belaste waterschappen. Hierdoor wordt de inbedding daarvan in het beleid van de provincie vergemakkelijkt.

B

Artikel 7a

Zoals eerder in het algemeen deel van deze memorie is uiteengezet wordt het op inspraakverschaffing betrekking hebbende hoofdstuk 3 van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne niet van toepassing verklaard op de beschikkingen waarbij het bevoegde gezag uit eigen beweging vergunningen in het belang van het tegengaan van milieuverontreiniging wijzigt of intrekt (hier verder te noemen «saneringsbeschikkingen»). Dit geldt dus ook ten aanzien van de ingevolge de Wet verontreiniging oppervlaktewateren gegeven saneringsbeschikkingen. Het lijkt echter gewenst, dat aan het geven van een saneringsbeschikking een procedure voorafgaat, welke de wettelijk voorgeschreven adviseurs alsmede de vergunninghouder in staat stelt hun oordeel over de voorgenomen sanering kenbaar te maken. Met het oog hierop is een nieuw artikel 7a opgenomen. Voor de goede orde zij hier opgemerkt, dat voor een wijziging op aanvraag van de vergunninghouders de normale inspraakprocedure van toepassing is.

C

Artikel 9

De in het *eerste lid* aangebrachte wijziging heeft tot doel de reikwijdte van deze bepaling, op grond waarvan een exemplaar van een ingevolge de Wet

verontreiniging oppervlaktewateren gegeven beschikking onder meer moet worden toegezonden aan de aanvrager of houder van de vergunning, te beperken tot die beschikkingen, waarop hoofdstuk 3 van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne niet van toepassing is. In de gevallen waarin dat hoofdstuk wel van toepassing is, geldt immers reeds de daar voorgeschreven uitgebreide informatieverschaffingsprocedure.

De wijziging van het *derde lid* heeft tot gevolg, dat de beslissing om schadevergoeding toe te kennen altijd bij afzonderlijke beschikking moet worden genomen, zodat deze niet langer onderdeel kan uitmaken van een saneringsbeschikking.

Deze wijziging is uitsluitend door overwegingen van wetstechnische aard ingegeven. De wijze van totstandkoming van saneringsbeschikkingen verschilt namelijk enigszins van die met betrekking tot beschikkingen inzake toekenning van schadevergoeding.

E

Artikel 11

Omdat de in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne neergelegde regeling voor beroep ook van toepassing is verklaard op de beschikkingen, gegeven door met het waterkwaliteitsbeheer belaste waterschappen, is besloten het beroep op gedeputeerde staten te doen vervallen. De beroepsprocedure wordt daarmee in deze gevallen identiek aan die welke geldt, wanneer beroep wordt ingesteld tegen beschikkingen van gedeputeerde staten of van de Minister van Verkeer en Waterstaat, hetgeen uit een oogpunt van een nagestreefde uniformering van (ook beroeps-) procedure gewenst is. Dit saldo heeft het voordeel dat, wanneer in het kader van twee of meer milieuhygiëne-wetten beroep wordt ingesteld tegen op grond van die wetten gegeven beschikkingen ten aanzien van eenzelfde bedrijvigheid, ook bij de behandeling van het beroep met de samenhang tussen die beschikkingen rekening kan worden gehouden. Tevens wordt door deze wijziging bereikt dat een bestaande ongelijkheid in rechtsmiddelen wordt weggenomen: in sommige gevallen staat nu immers tegen een beschikking omtrent een vergunning beroep open in twee instanties, namelijk indien de beschikking gegeven is door een waterschapsbestuur waaraan de bevoegdheid tot het geven van die beschikking krachtens artikel 6 van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren is opgedragen, terwijl in alle andere gevallen slechts beroep in een instantie mogelijk is.

Handhaving van het beroep op gedeputeerde staten zou overigens hebben geroept tot een bijzondere voorziening voor de schorsende werking van dat beroep met betrekking tot de aangevochten beschikking; analoge toepassing van de in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne neergelegde regeling ter zake, zou immers moeten leiden tot een voorziening op grond waarvan de aangevochten beschikking direct van kracht wordt, met de mogelijkheid echter van schorsing door een orgaan op provinciaal niveau.

Tegenover het vervallen van het beroep op gedeputeerde staten staat, dat gedeputeerde staten de mogelijkheid krijgen om beroep op de Kroon in te stellen tegen de beschikkingen van de waterschapsbesturen; zij blijven derhalve betrokken bij het toezicht op het vergunningenbeleid van de met het waterkwaliteitsbeheer belaste waterschappen. Door de vantoepassingverklaring van de in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne neergelegde regeling voor het beroep vervalt verder artikel 15, eerste lid, dat voor de gevallen, waarin beroep op de Kroon is ingesteld, tot het horen van de Raad van de Waterstaat verplicht.

Overwogen is dat handhaving van artikel 15, eerste lid, ten koste zou gaan van de beoogde uniformering van beroepsprocedures en van de nagestreefde bespoediging van behandeling van beroepen, en dat zich meermalen gevallen voordoen, waarin het horen van een college als de Raad achterwege

kan blijven. Het is wel van belang dat het advies van de Raad zou worden ingewonnen, indien aan een ingesteld beroep beleidsvragen van meer principiële aard verbonden zijn. De tweede ondergetekende zal bevorderen dat de Raad van de Waterstaat bij zaken van die aard wordt betrokken.

Artikel 12

Dit artikel regelt het beroep tegen beschikkingen, waarop hoofdstuk 3 van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne niet van toepassing is. Deze zijn: de beschikkingen op aanvragen die betrekking hebben op zeer geringe en onschadelijke lozingen (waarop artikel 7, tweede lid van toepassing is); de saneringsbeschikkingen; de beschikkingen tot verlening, weigering, wijziging of intrekking van krachtens een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 1, derde lid, vereiste vergunningen, voor zover daarop hoofdstuk 3 van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne althans niet bij een dergelijke maatregel van toepassing is verklaard; en ten slotte de beschikkingen op verzoeken om toekenning van de schadevergoeding bedoeld in artikel 9, derde lid. Artikel 12 verklaart hoofdstuk 4, paragraaf 2, van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne van toepassing op deze beschikkingen. Dit brengt mee, dat ook tegen deze beschikkingen direct vol beroep op de Kroon open staat; tevens dat de beschikkingen, ook wanneer beroep is ingesteld, rechtskracht krijgen na het verstrijken van de termijn waarbinnen beroep kan worden ingesteld, tenzij de voorzitter van de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State op een daartoe strekkend verzoek in het kader van een bij de Kroon ingesteld beroep tot schorsing van de beschikking heeft besloten.

Artikel VI (Wet inzake de luchtverontreiniging)

A

Voor een toelichting op artikel 1, tweede lid, (nieuw) wordt verwezen naar de toelichting op artikel IX.

B

Op aanvragen om een vergunning als bedoeld in artikel 13, tweede lid, onder b, zullen de coördinatieregeling en de inspraakprocedure van de Wet algemene bepaling en milieuhygiëne van toepassing zijn, behoudens in bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen uitzonderingsgevallen.

C

Over de ontvankelijkheid van de aanvrager zijn regels gesteld in hoofdstuk 3, paragraaf 2, van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne. Dit hoofdstuk is hier van toepassing (zie artikel 24 nieuw).

D

De wijziging in artikel 22, tweede lid, houdt een aanpassing in aan de juistere terminologie van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, waar niet over de ontvankelijkheid van de aanvraag, maar van de aanvrager wordt gesproken.

E

Artikel 23 vervalt, omdat een vergelijkbare regeling voorkomt in artikel 9, van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne. Dit artikel is op een aanvraag als bedoeld in artikel 23 van toepassing (zie artikel 24, nieuw).

F en G

De thans krachtens artikel 24, eerste lid, aan te wijzen «andere overheidsorganen» zullen na het vervallen van het huidige artikel 24 worden aangegeven krachtens artikel 25, derde lid, (nieuw).

De bepalingen van artikel 24, tweede en derde lid, vervallen in verband met het van toepassing zijn van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne op vergunningaanvragen als de onderhavige.

De formulering van artikel 25, eerste lid, is gewijzigd in verband met het feit, dat in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne gekozen is voor het systeem, dat steeds een ontwerpbeschikking wordt opgesteld, waartegen bezwaren kunnen worden ingebracht en waarover kan worden geadviseerd.

H

In plaats van de artikelen 30, 31 en 32 komen de desbetreffende bepalingen van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne.

I

Deze wijzigingen zijn een gevolg van de wijzigingen genoemd onder F en G.

J

De wijziging in artikel 63, vijfde lid, bedoelt aan te geven, dat de beslissing om schadevergoeding toe te kennen beter niet in het besluit betreffende de inrichting kan worden opgenomen door die mogelijkheid niet meer uitdrukkelijk te noemen.

L

Artikel 69 (nieuw) komt overeen met het huidige artikel 67, derde lid.

Artikel 70, eerste en tweede lid (nieuw), komt materieel overeen met het huidige artikel 72, eerste lid.

Artikel 70, vierde lid (nieuw), komt in de plaats van het huidige artikel 72, derde lid.

De regeling dat een besluit waarbij een nadere eis wordt vastgesteld eerst van kracht wordt, zodra het onherroepelijk is geworden, is gewijzigd voor zover het betreft het van kracht worden van de in beroep door gedeputeerde staten gegeven beschikking: op het beroep tegen deze beschikking zijn de bepalingen van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne van toepassing (artikel 41, eerste of tweede lid).

Artikel 71 (nieuw) vervangt het huidige artikel 73.

Artikel 74 vervalt in verband met de wijziging van de Wet op de Raad van State (Stb, 1975, 283), waarbij een vergelijkbare regeling met betrekking tot de toekenning van schadevergoeding is getroffen (artikel 58b, vierde lid).

M

Deze wijzigingen houden verband met eerder in de nummering aangebrachte wijzigingen.

Artikel VII (Wet verontreiniging zeewater)

De Wet verontreiniging zeewater (Stb. 1975, 352) bevat geen voorzieningen op grond waarvan ook anderen dan zij, die de aanvrager of houder zijn van een ontheffing krachtens die wet, bij de totstandkoming van de desbetreffende beschikking worden betrokken en zelf tegen de genomen beschikking beroep kunnen instellen. De reden hiervan is gelegen in de omstandig-

heid dat bij de verontreiniging van het zeewater, ook al doordat de lozingen op geruime afstand uit de kust plaatsvinden, van een mogelijkheid van rechtstreekse aantasting van individuele zakelijke belangen nauwelijks sprake zal zijn en de nadruk dan ook vrijwel volledig valt op de bescherming van het algemene belang van het tegengaan van de zeeverontreiniging. Verwezen moge worden naar onze beschouwingen daaromtrent in de memorie van antwoord naar aanleiding van het voorlopig verslag inzake het desbetreffende wetsontwerp (zitting 1973-1974 – 12294, nr. 4).

Nu evenwel in het ontwerp van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne in zeer algemene zin aan andere betrokkenen dan de direct belanghebbenden een rol is toegekend ten aanzien van de beschikkingen krachtens wetten op het gebied van de milieuhygiëne – waartoe ook de Wet verontreiniging zeewater behoort – zijn de ondergetekenden van mening dat die algemene regeling in beginsel ook toepassing dient te vinden op beschikkingen op verzoeken tot ontheffingsverlening respectievelijk wijziging van de ontheffingsvoorschriften krachtens laatstgenoemde wet.

In dit laatste wordt voorzien door een nieuw tweede lid van artikel 8 van die wet.

Op twee punten wordt een uitzondering hierop voorgesteld.

De eerste uitzondering betreft het geval, dat de in zee te lozen stoffen in het buitenland aan boord worden genomen. Betreft het een Nederlands schip of luchtvaartuig dan geldt voor dat aan boord nemen het ontheffingsvereiste van artikel 4 van de Wet verontreiniging zeewater. Verwezen zij naar de uiteenzetting welke hieromtrent is gegeven in antwoord op vragen die zijn gesteld bij de mondelinge behandeling in de Eerste Kamer van het ontwerp van de Wet verontreiniging zeewater (zitting 1974-1975 – 12294, nr. 113a). Indien in zo'n geval tevens een vergunning of toestemming van de buitenlandse autoriteiten van de desbetreffende havenstaat is vereist, dient op eenvoudige wijze over het al dan niet verlenen van de Nederlandse ontheffing te kunnen worden beslist. Het zou naar ons oordeel te ver voeren, indien ook daarvoor de inspraakprocedure zou moeten worden gevolgd (artikel 8, derde lid).

De tweede uitzondering betreft het geval dat men te maken heeft met bijzondere omstandigheden, bij voorbeeld wanneer bij een bepaald productieproces onvoorzien afvalstoffen vrijkomen of wanneer afvalstoffen, waarvan de producent of de vervoerder zich illegaal heeft ontdaan, ergens worden aangetroffen en met spoed over de verwijdering moet worden besloten. Als dan kan men voor de situatie komen te staan dat, indien opslag of verwerking te land redelijkerwijs niet mogelijk is, lozing in de zee de minst slechte oplossing is. Er dient met het oog op die situatie rekening mee te worden gehouden, dat ook op zeer korte termijn – dat wil zeggen binnen enige dagen – over de ontheffingsverlening moet kunnen worden beslist. De verplichting om ook in dat geval daarvoor de inspraakprocedure te volgen zou dit echter onmogelijk maken. Daarom is in het nieuwe vierde lid van artikel 8 een voorziening getroffen, op grond waarvan de Minister van Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met zijn ambtgenoot van Volksgezondheid en Milieuhygiëne kan beslissen, dat voor de ontheffingsverlening geen inspraakprocedure wordt gevolgd.

Het voorgaande brengt mee, dat aan de in het huidige tweede en derde lid van artikel 8 opgenomen voorschriften betreffende de motivering en de bekendmaking van de beschikkingen – onderwerpen waarvoor de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne uiteraard zelf een regeling bevat – nog slechts behoefte bestaat voor de gevallen waarin de procedure van die wet geen toepassing vindt, (dat wil zeggen hetzij vanwege de hierbovenomschreven mogelijkheden tot uitzondering op de verplichting tot het volgen van die procedure hetzij omdat het gaat om beschikkingen waarvoor die verplichting niet geldt, namelijk die tot (spontane) wijziging of aanvulling van de ontheffingsvoorschriften en die tot intrekking ex-artikel 9).

In het voorstel tot wetswijziging is derhalve de werking van de voorschriften van het huidige tweede en derde lid van artikel 8 daartoe beperkt. Tevens

zijn de genoemde artikelleden ten behoeve van de overzichtelijkheid afgesplitst van artikel 8 en tot een afzonderlijk in te voegen artikel 8a gemaakt.

De van toepassingverklaring van hoofdstuk 3 van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne is voorts aanleiding om met betrekking tot de beschikkingen tot wijziging of aanvulling van de ontheffingsvoorschriften respectievelijk tot intrekking van de ontheffingen te voorzien in een uitdrukkelijke bepaling dat de ontheffingshouder hieromtrent tevoren wordt gehoord. Tot dit doel zijn de artikelen 7 en 9 van de wet verontreiniging zeewater aangevuld.

Ten slotte dient in verband met het voorafgaande de in artikel 10 van de wet verontreiniging zeewater opgenomen regeling van het recht van beroep te worden herzien. Het voorstel voorziet in de van toepassingverklaring van de desbetreffende regeling van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne. Betreft het beschikkingen aan welke totstandkoming de inspraakprocedure is voorafgegaan, dan geldt met betrekking tot deze de beroepsregeling van paragraaf 1 van hoofdstuk 4 van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (artikel 10, eerste lid). De categorie beroepsgerechtigden, welke in het huidige eerste lid van artikel 10 is beperkt tot de verzoeker of houder van een vergunning, wordt hierdoor uitgebreid met derden, die in de inspraakprocedure (tijdig) bezwaren naar voren hebben gebracht.

Betreft het de beschikkingen, waarvoor geen inspraakprocedure behoeft te worden doorlopen, dan geldt de daarvoor bestemde beroepsregeling van paragraaf 2 van hoofdstuk 4 van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne. In verband met het voorschrift van artikel 39, tweede lid, van die wet zal het beroep openstaan voor belanghebbenden, dat wil zeggen behalve voor de verzoeker of houder der ontheffing ook voor derden, die door de beschikking eventueel in hun belangen worden getroffen.

Het huidige en tweede lid van artikel 10, dat voorziet in de beroepsregeling ingeval van een zogenaamde fictieve weigering, komt te vervallen aangezien in dit punt door de van toepassing verklaarde regelingen van hoofdstuk 4 van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne wordt voorzien.

Artikel VIII (Wet chemische afvalstoffen)

In de memorie van antwoord betreffende – toen nog – het ontwerp van de Wet chemische afvalstoffen is onder punt 48 toegezegd dat, na een standpuntbepaling over de voorstellen van de werkgroep-Duk – zou worden bezien of ook bij de verlening van vergunningen en ontheffingen op grond van die wet een inspraakprocedure op haar plaats zou zijn. Opneming van een dergelijke procedure lijkt inderdaad gewenst. Niet alleen vanwege het belang van de inspraak op zich, maar ook in verband met de mogelijkheid van een gecoördineerde behandeling van aanvragen om vergunningen of ontheffingen op grond van enerzijds de Wet chemische afvalstoffen, anderzijds van de andere betrokken wetten, met name de Hinderwet, de Wet inzake de luchtverontreiniging en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren.

A

De bepaling in artikel 12, tweede lid, sluit aan bij de definitie van «betrokken overheidsorganen» in artikel 1 van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne. De onderhavige bepaling is niet strikt noodzakelijk in verband met de invoering van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne. Nu ook voor de verlening van vergunningen en ontheffingen in het kader van de Wet chemische afvalstoffen een inspraakprocedure wordt ingevoerd, en gezien de wens die tijdens de behandeling van het ontwerp van die wet door de Tweede Kamer is geuit tot vooroverleg met provincies en gemeenten over te verlenen vergunningen en ontheffingen en de daaromtrent gedane toezeggingen in de memorie van antwoord (punt 46), is besloten deze bepaling op te nemen.

C

De inspraakprocedure is ook van toepassing met betrekking tot aanvragen om ontheffingen als bedoeld in het huidige artikel 35. Ten aanzien van ontheffingen van het bepaalde krachtens artikel 34 kan de toepasselijkheid van de inspraakprocedure bij algemene maatregel van bestuur worden uitgesloten. Het gaat hier om ontheffingen van bepalingen die verband houden met het streven naar beperking van het ontstaan van chemische afvalstoffen.

Over dit onderwerp bestaat op dit moment nog onvoldoende duidelijkheid om te kunnen overzien of toepasselijkheid van de inspraakprocedure op dergelijke ontheffingen steeds wenselijk is.

D

Artikel 39, eerste lid, onder c, ziet op die gevallen, waar een bestaande situatie wordt verbeterd in het belang van een doelmatige verwijdering van chemische afvalstoffen of afgewerkte olie. Overeenkomstig hetgeen in het algemeen deel is opgemerkt is in die gevallen de inspraakprocedure niet van toepassing.

Artikel IX (Veiligheidswet 1934)

Onder de werking van de huidige Hinderwet kan de vergunning verlenende instantie een aanvraag om een vergunning niet in behandeling nemen zolang een door het districtshoofd van de Arbeidsinspectie af te geven verklaring ingevolge artikel 35 bis van de Veiligheidswet ontbreekt. Dit betekent, dat de inrichting bij het van toepassing zijn van de Veiligheidswet zal moeten voldoen aan de op artikel 6 van de Veiligheidswet gebaseerde veiligheidsvoorschriften. Anders kan de aanvraag niet in behandeling worden genomen. Het leek niet juist dat deze sanctie op de handhaving van de voorschriften van de Veiligheidswet, waarmede de bescherming van de veiligheid en de gezondheid wordt beoogd van hen die *binnen* de inrichting werkzaam zijn, in het kader van de toepassing van de Hinderwet wordt gerealiseerd, gelet op de specifieke functie van deze laatste wet, te weten het voorkomen van gevaar, schade of hinder *buiten* de inrichting.

Vandaar dat thans voorgesteld wordt de koppeling van de Hinderwet aan de Veiligheidswet niet in stand te houden en artikel 35 bis van de Veiligheidswet te laten vervallen. Een dergelijke ont koppeling is met name van belang voor de versnelling en uniformering van de procedure bij de vergunningverlening.

Niettemin is het noodzakelijk dat voldoende wettelijke waarborgen aanwezig zijn voor een goede coördinatie tussen de bescherming van het milieu en de arbeidsbescherming. Deze waarborgen zijn gelegen in het volgende.

Op grond van artikel 8, eerste lid van de Hinderwet, zoals dit wordt voorgesteld bij artikel II, onder D van de onderhavige invoeringswet worden de districtshoofden van de Arbeidsinspectie in de gelegenheid gesteld omtrent het verzoek om een vergunning te adviseren «voor zover hierbij belangen betrokken zijn welke tot het terrein hunner werkzaamheden behoren».

Bij artikel II, onder A, van de invoeringswet wordt een nieuw lid aan artikel I van de Hinderwet toegevoegd, waarin wordt bepaald, dat de in de Hinderwet aan de districtshoofden van de Arbeidsinspectie toegekende bevoegdheden worden uitgeoefend met het oog op de veiligheid en de gezondheid van de werknemers. Dit betekent, dat zij omtrent de aanvragen om een vergunning advies geven vanuit het oogpunt van de arbeidsbescherming.

Voorts heeft het districtshoofd de mogelijkheid met het oog op dat belang beroep in te stellen tegen een verleende vergunning. Uiteraard is het ook de bedoeling dat op grond van de Wet inzake de luchtverontreiniging de advisering door de districtshoofden van de Arbeidsinspectie geschiedt met het oog op de veiligheid en de gezondheid van de werknemers. Dit is echter, in

tegenstelling tot de artikelen 1, vijfde lid, van het ontwerp Afvalstoffenwet en artikel 1, tweede lid, van het ontwerp van Wet geluidhinder, niet uitdrukkelijk in genoemde wet bepaald. Ten einde a contrario redeneringen te voorkomen wordt voorgesteld in de Wet inzake de luchtverontreiniging een soortgelijke bepaling op te nemen als hierboven is weergegeven ten aanzien van de adviserende taak van de Arbeidsinspectie in de Hinderwet en in de ontwerpen van de Afvalstoffenwet en de Wet geluidhinder.

De aanpassing van artikel 39 is noodzakelijk in verband met het vervallen van paragraaf 12a.

Artikel XI

Krachtens artikel XI zullen de teksten van de Hinderwet en de Wet verontreiniging zeewater in het Staatsblad worden geplaatst, zoals deze zullen luiden nadat de in dit wetsontwerp vervatte wijzigingsvoorstellen tot wet zullen zijn verheven. Voor de Hinderwet is deze herplaatsing wenselijk in verband met de verhoudingsgewijs zeer omvangrijke en zeer verspreide wijzigingen; de herplaatsing van de Wet verontreiniging zeewater houdt met name verband met de omstandigheid dat de tekst zoals die in het Staatsblad is geplaatst een correctie behoeft, terwijl reeds een verbeterblad op dat Staatsblad is uitgegeven.

Artikel XII

Het streven is erop gericht de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne op zo kort mogelijke termijn geheel in werking te doen treden. Indien echter ten aanzien van sommige bijzondere wetten aanpassing van uitvoeringsbesluiten lange tijd in beslag zou nemen voorziet het onderhavige artikel in de mogelijkheid de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne ten aanzien van die wetten op een later tijdstip in werking te doen treden.

De Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne,
I. Vorrink

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. E. Westerterp

De Minister van Economische Zaken,
R. F. M. Lubbers

De Minister van Sociale Zaken,
J. Boersma

