

Vergaderjaar 1991–1992 Nr. 154¹

21 087

Uitbreiding en wijziging van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne en daarmee samenhangende wijzigingen van andere wetten (vergunningen en algemene regels voor inrichting; procedures voor vergunningen en ontheffingen; handhaving)

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER²

Vastgesteld 6 januari 1992

De leden van de **CDA**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel en wilden hun instemming betuigen met de regeling voor een meer integrale milieuvergunning. Echter, zo stelden deze leden vast, houdt de centrale overheid wel een sterke vinger aan de pols. Hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich precies met de deregulerings- en decentralisatietoets? Waarom is niet gekozen voor een vermindering van – vaak ingewikkelde – regelgeving en een meer decentrale uitvoering? Er zijn vele regels en planverplichtingen in het voorstel opgenomen. Hoe denkt de minister te kunnen bevorderen dat de nadruk meer komt te liggen op de directe uitvoering en minder op overlegstructuren, bureaucratie, uitbreidingen van rapporten etc.?

Handhaven en gedogen

De aan het woord zijnde leden onderschreven het streven tot harmonisatie van het (zozeer verbrokkelde) milieurecht door integratie in het onderhavige wetsvoorstel. Zij deelden de mening dat overzichtelijkheid een belangrijke voorwaarde is voor hanteerbaarheid en handhaafbaarheid. Intussen hebben zij met zorg kennis genomen van het oordeel van de Raad van State waar deze «betwijfelt of de te dezen ontworpen regeling hanteerbaar is».

Ondanks de sedertdien aangebrachte aanvullingen en wijzigingen is die zorg niet geheel weggenomen. Terzake van de handhaving wordt op de betrokken overheidsorganen een niet geringe wissel getrokken. Deze handhaving is (ook hier) voorwaarde voor geloofwaardig beleid. In dat verband vernamen de leden van de CDA-fractie gaarne of de regering met deze wetgeving een ombuiging voorstaat en voorziet van de huidige praktijk volgens welke het bestuur met milieuvoorschriften strijdige situaties veelvuldig gedooft. Weliswaar heeft o.a. de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer te kennen gegeven het gedogen van milieuovertredingen zoveel mogelijk te willen terugdringen door bijvoorbeeld aan te sluiten bij de door de Nationale ombudsman geformuleerde gedoogcriteria, doch rijk, provincies,

¹ Het vorige stuk is verschenen onder nr. 335 van het vergaderjaar 1990–1991.

² Samenstelling:

Baarda (CDA), Rongen (CDA), Vermaat (CDA), Van Kuilenburg-Lodder (PvdA), K. Zijlstra (PvdA), (voorzitter), Schuyter (D66), Staal (D66), Ginjaar (VVD), Korthals Altes (VVD), Pitstra (Groen Links), Holdijk (SGP), Schuurman (RPF) en Veling (GPV).

gemeenten en waterschappen vormen een divers beeld van gedoogbeleid.

Niet zelden blijkt gedogen door het bestuur voor het Openbaar Ministerie reden om de zaak te seponeren. (Zie voor verband tussen bestuurlijk gedogen en strafrechtelijke vervolging Mr. C. Waling in *Advocatenblad*, Afl. 16, Jrg. 71, blz. 460 e.v.).

In hoeverre beïnvloedt het feit dat het Alarabeginsel thans wettelijk wordt verankerd mogelijke ombuiging van het gedoogbeleid?

Hoe denkt de bewindsman het handhavingsbeleid, verspreid als dat is over departementen en andere overheidsorganen, daadwerkelijk te coördineren?

In artikel 63 van het wetsvoorstel is sprake van een soort bestuurlijke zorgplicht voor het bevoegd gezag. De status van de in dit artikel geformuleerde «verplichtingen» is tamelijk onduidelijk. Zo kan de vraag worden gesteld of burgers rechten kunnen ontlenen aan de opdracht tot handhaving van de milieuwetten. Een overheidsorgaan kan na afweging van belangen bijvoorbeeld besluiten af te zien van de toepassing van bestuursdwang.

Kan een burger deze plicht bij de administratieve of eventueel de burgerlijke rechter aanvoeren ter staving van beweerd onrechtmatig handelen van het overheidsorgaan? Wat is de positie van de burger als blijkt dat het overheidsorgaan nalatig blijft de klacht in behandeling te nemen en welke procedurele eisen gelden in het geval de klacht wel wordt behandeld? Is er bijvoorbeeld een hoorplicht?

Wat is de positie van andere overheidsorganen, zoals bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie, als blijkt dat het orgaan zijn plicht verzaakt om gegevens te verzamelen en te registreren en wat kan de houder van de inrichting doen als hij van mening is dat veel meer gegevens worden gevraagd dan welke nodig zijn voor een goede handhaving?

De leden van de fractie van de **PvdA** merkten op dat tijdens de overgang van de huidige regelingen naar de nieuwe vergunningen er sprake zal zijn van een gedoogbeleid. De provincie Zuid-Holland heeft inmiddels door middel van een regeling vorm gegeven aan gedoogbeleid. In hoeverre beschouwt de minister dit in overeenstemming met het beleid dat bedoeld is in stuk 22 343?

De uitbreiding van de handhavingsmogelijkheden achtten de leden van de **VVD**-fractie zeker aanvaardbaar. Een waarschuwing past dat handhaving wordt ondermijnd, indien zich de situatie gaat voordoen dat de voorschriften en beperkingen zo rigoureuus zijn, dat bij de (bestuurlijke) handhaving toch weer situaties worden gedoogd op grond van de gebleken onmogelijkheid of onwenselijkheid de voorschriften stipt na te leven. Ook bij strafrechtelijke handhaving werkt bestuurlijk gedogen fnuikend. Het verdient daarom de voorkeur een gematigd beleid te voeren bij de vergunningverlening en dit beleid vervolgens straf te handhaven boven draconische voorschriften die vervolgens niet gehandhaafd worden op grond van de onmogelijkheid aan de voorschriften te voldoen. De hier aan het woord zijnde leden hadden in algemene zin een voorkeur voor bestuurlijke handhaving van de vergunningsvoorschriften boven strafrechtelijke. Overigens waren deze leden van mening dat elke vorm van repressieve handhaving aan vooraf is gegaan. In dit verband wezen zij op het belang van een milieu-audit, uitmondend in een verklaring of al dan niet aan de gestelde normen is voldaan, vergelijkbaar met de goedkeurende accountantsverklaring bij de financiële jaarrekening.

Bij hetgeen door de leden van de fractie van de **VVD** naar voren werd gebracht sloot het lid van de **GPV**-fractie zich aan.

Procedures en beroep

De leden van de **VVD**-fractie vroegen hoe de procedureregels met betrekking tot vergunningaanvragen en het beroep tegen afwijzingen en beperkingen zich verhielden tot de desbetreffende regels in de wetsvoorstellen Algemene regels van bestuursrecht. Was daarbij al zoveel mogelijk aansluiting gezocht ter voorkoming van (ingrijpende) wijzigingen als de codificatie van het bestuursrecht voltooid is en in werking treedt?

De leden van de fractie van het **CDA** merkten op dat in paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting wordt gesproken over de procedures van de vergunningverlening, nl. een normale procedure en een procedure met een verlengde termijn. Bij een zeer ingewikkeld of omstreten onderwerp kunnen de termijnen voor vergunningverlening worden verlengd (artikel 40t). Kan de minister met voorbeelden aangeven wat verstaan moet worden onder «zeer ingewikkeld of omstreten onderwerp»?

Waarom is de verlengingstermijn niet aan een maximum gebonden? Waarom zijn aan de overschrijding van de voorgeschreven termijnen van de vergunningverlening geen sancties verbonden? De leden van de **CDA**-fractie verwezen hierbij naar de Woningwet, waar in artikel 46, lid 6, wordt bepaald, dat indien burgemeester en wethouders niet voldoen aan de gestelde termijnen de bouwvergunning van rechtswege is verleend.

De aan het woord zijnde leden vroegen vervolgens of het waar is dat bestuursdwang komt in de plaats van sluiting van een inrichting en dat er dan sprake zal zijn van twee verschillende beroepsgangen. Als dit waar is, welke voordelen heeft dit dan ten opzichte van thans geldende regelingen?

Wie kan, zo vroegen deze leden, in beroep gaan tegen een niet ontvankelijkheidsverklaring, zoals aangegeven in artikel 40d? Wanneer kan in beroep worden gegaan en welke beroepsgang moet dan worden gevolgd?

Voorschriften met betrekking tot energie- en grondstoffengebruik

De leden van de fractie van het **CDA** merkten op dat in het wetsvoorstel opgenomen is dat voorschriften aan milieuvergunningen kunnen worden verbonden, die verband houden met het gebruik van energie en grondstoffen. In het NMP-Plus en de Nota Energiebesparing is een onderzoek aangekondigd naar de mogelijke toepassing van energie- en grondstoffenvoorschriften in milieuvergunningen. Ligt het niet voor de hand dat hangende dit onderzoek nog geen energie- en grondstoffenvoorschriften aan milieuvergunningen worden verbonden?

Is de minister bereid toe te zeggen dat de op bedoelde voorschriften betrekking hebbende artikelen niet eerder in werking zullen treden dan nadat uit onderzoek is gebleken dat de mogelijkheden daarvoor aanwezig zijn?

Energie en grondstoffen vormen nu een onderdeel van de te verlenen vergunning. De leden van de fractie van de **PvdA** waren zeer belangstellend naar de criteria die ten aanzien hiervan toegepast gaan worden bij de vergunning-verlening.

Mengt de overheid zich niet te zeer in het stelsel van vrije ondernemingsgewijze productie, als zij naast globale sturingsmechanisme zoals heffingen, ook al regulerend wil gaan optreden door in individuele vergunningen voorschriften op te nemen inzake energiegebruik en grondstoffenverbruik, zo vroegen de leden van de **VVD**-fractie. Hoe worden ongelijke behandeling en concurrentievervalsing vermeden? Dit klemde volgens de hier aan het woord zijnde leden te meer, nu de vergunningen decentraal worden verleend. De rijksoverheid diende door dwingende voorschriften, bevattende de eisen voor grondstoffenverbruik en energiegebruik, te voorkomen dat het beleid per provincie uiteen gaat lopen en dat het Nederlandse beleid afwijkt van het beleid in vergelijkbare landen, opdat onze concurrentiepositie en de werkgelegenheid geen nadeel lijden ten opzichte van die vergelijkbare landen.

De bezwaren van de leden van de **VVD**-fractie konden slechts worden ondervangen indien de minister duidelijk aangeeft hoe hij denkt te waarborgen dat concurrentievervalsing nationaal en internationaal wordt voorkomen. Hierbij viel te denken aan de eis dat slechts op grond van nationaal geldende criteria, die internationaal zijn afgestemd, bijvoorbeeld vastgelegd in een **AMvB**, doelvoorschriften inzake energie- en grondstoffengebruik gegeven mogen worden.

Artikel 26a stond naar de mening van de leden van de **VVD**-fractie op gespannen voet met de rechtszekerheid: het tijdens de looptijd van een vergunning wijzigen van de beperkingen waaronder een vergunning is verleend, het aanvullen van voorschriften en het alsnog verbinden van voorschriften en beperkingen aan een eenmaal verleende vergunning, had naar het oordeel van de hier aan het woord zijnde leden wel erg veel weg van het wijzigen van de spelregels (om niet te zeggen van de speelkaarten) tijdens het spel. Heeft de regering hierbij voldoende aandacht voor het feit dat investeringen worden gedaan op basis van gewekte verwachtingen (de bestaande vergunning met de daarin voorkomende beperkingen en voorschriften) en dat een ondernemer geen verantwoorde investeringsbeslissing meer kan nemen, wanneer hij niet tevoren de productiekosten (inclusief milieubeschermingskosten) kan berekenen?

Ook hierbij viel te denken aan beperking van de door artikel 26a gegeven bevoegdheid door bij **AMvB** criteria te stellen, die tevens kunnen behelzen dat overgangstermijnen in acht genomen moeten worden, respectievelijk onder bepaalde omstandigheden eerbiedigende werking moet worden toegekend aan de bestaande beperkingen.

Het lid van de fractie van het **GPV** sloot zich aan bij hetgeen van de zijde van de **VVD**-fractie werd opgemerkt.

Convenanten

De leden van de **CDA**-fractie vroegen of de minister nadere mededelingen kan doen over de mogelijkheid van een wettelijke regeling van algemene aspecten van convenanten, zoals wordt aangegeven op bladzijde 6 van de Nota naar aanleiding van het Eindverslag (stuk nr. 13)? Wat is de waarde van een convenant, zo vroegen de aan het woord zijnde leden, alsmede de leden van de fractie van de **PvdA**, na een recente uitspraak van de Raad van State, dat toezeggingen in eerder verleende vergunningen of in een convenant een wettelijk voorgescreven milieutoetsing niet kunnen vervangen? Wat kunnen de gevolgen zijn voor de overheden, wanneer blijkt dat afspraken met bedrijven via een convenant hierdoor niet kunnen worden nagekomen, zoals mogelijke aansprakelijkheid?

Algemene Maatregelen van Bestuur

De leden van de fractie van de **PvdA** memoreerden dat de bevoegdheidsverdeling tussen provincies en rijk lijkt bij AMvB gewijzigd te kunnen worden. Behoort zo'n wijziging niet door de wetgever in een formele wet geregeld te worden?

De leden vroegen vervolgens wanneer zij de instructie-AMvB voor inrichtingen tegemoet kunnen zien.

Zij merkten vervolgens op dat de Tweede Kamer amendementen aannam, waarbij van de figuur van de «zware voorhang» bij AMvB's gebruik gemaakt wordt. Zelfs voor een ministeriële regeling is de verplichting opgelegd deze tenminste een maand van te voren toe te sturen. In al deze gevallen heeft niet alleen de Tweede Kamer, maar ook de Eerste, het recht te eisen dat betreffende voorschriften bij wet geregeld worden. Zodra 15 leden van de Eerste Kamer zulks wensen moet de regering met een wet komen. Of deze hele procedure, met een dan bij de Tweede Kamer in te dienen wetsvoorstel, dat opnieuw door de Eerste Kamer behandeld moet worden, gelukkig is, blijft de vraag. In de regering, die deze amendementen heeft geaccepteerd, dient de vraag gesteld te worden of ze zich bewust is van het risico van vertraging van het wetgevingsproces, dat met dit «terugzendingsrecht» van de Eerste Kamer is gemoeid.

Overige opmerkingen en vragen van de CDA-fractie

In artikel 1 wordt het begrip inrichting omschreven. Bestaat er jurisprudentie over wat onder een inrichting verstaan moet worden? Zo ja, is dan de thans gegeven omschrijving van het begrip inrichting in overeenstemming met die jurisprudentie?

In lid 4 van artikel 1 wordt aangegeven dat als één inrichting wordt beschouwd de tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties die onderling technische, organisatorische of functionele bindingen hebben en in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen. Kan de minister met voorbeelden duidelijk maken wat hier precies bedoeld wordt? Wat wordt verstaan onder een werk (zie o.a. artikel 40n, lid 3)?

In de memorie van toelichting lezen de leden van de CDA-fractie op bladzijde 17, dat door de onderhavige voorstellen in de bevoegdhedenverdeling in beginsel geen belangrijke wijzigingen worden aangebracht. In het Inrichtingen- en vergunningenbesluit wordt het bevoegd gezag voor categorieën van inrichtingen aangegeven. Inmiddels is bij vele gemeenten het ambtelijk apparaat versterkt en de kwaliteit ervan verbeterd. Bovendien vindt in regionaal verband samenwerking van gemeenten plaats.

Zou, uit een oogpunt van «bestuur dichtbij bedrijven en burgers» en mede uit een oogpunt van decentralisatie de destijds vastgestelde bevoegdhedenverdeling niet dienen te worden heroverwogen in die zin, dat meer bevoegdheden komen te liggen bij gemeenten, samenwerkingsverbanden en provincies?

Op bladzijde 24 van de Memorie van Toelichting wordt een nogal ingewikkelde constructie met betrekking tot de vergunningaanvragen krachtens de Wabm en de WVO weergegeven. Tijdens de gedachtenwisseling met de Tweede Kamer is dit punt uitvoerig aan de orde geweest. Om ingewikkelde regelgeving en onduidelijkheden in bevoegdheden te voorkomen zou ook de WVO-vergunning dienen te worden geïntegreerd in de integrale milieuvergunning. Beschikt de waterkwaliteitsbeheerder ook bij en geïntegreerde vergunning over voldoende sturingsmecha-

nismen om een goede waterkwaliteit te waarborgen? Zo ja, waarom wordt dan thans niet gekozen voor een integrale vergunning?

Wat zal de rol en de functie zijn van de gemeentelijke lozingsverordening bij indirecte lozingen?

Na lezing van de desbetreffende stukken, met name paragraaf 2.3.3. van de memorie van toelichting, was het de leden van de CDA-fractie nog niet duidelijk in welke gevallen artikel 39 (het gebruik van de bevoegdheid tot het stellen van rechtstreeks werkende algemene regels), dan wel artikel 39a (het geven van een instructie aan het tot vergunningverlening bevoegd gezag) dient te worden toegepast. Is hier geen sprake van onnodig ingewikkelde regelgeving? Wil de minister met voorbeelden aantonen in welke gevallen in zijn visie toepassing dient te worden gegeven aan artikel 39, dan wel aan artikel 39a?

In de memorie van antwoord, stuk nr. 6, wordt een beschouwing gegeven over de verdere integratie en de uiteindelijke structuur van de milieuwetgeving. In de komende jaren zal de Wabm stapsgewijs worden uit- en omgebouwd tot de Wet Milieubeheer. In welke stappen zal dit einddoel worden bereikt en welke procedures zullen hierbij worden gevolgd? Wat is thans de stand van zaken en welk tijdschema wordt gevolgd?

Op bladzijde 59 van de memorie van antwoord (stuk nr. 6) en op bladzijde 11 van de Nota naar aanleiding van het Eindverslag (stuk nr. 13) wordt een nadere beschouwing gegeven over doel- en middelvoorschriften. Naar de mening van de minister is er sprake van principiële gelijkwaardigheid van doel- en middelvoorschriften, hoewel een voorkeur wordt uitgesproken voor doelvoorschriften.

Wil de minister met voorbeelden aangeven wanneer aan de vergunning naar zijn mening middelvoorschriften en wanneer doelvoorschriften dienen te worden verbonden?

Deelt de minister de mening dat door het stellen van doelvoorschriften recht wordt gedaan aan de inventiviteit van de ondernemer om oplossingen aan te dragen die voor zijn bedrijf het meest geschikt zijn? Moet juist daarom niet de voorkeur worden gegeven aan doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften? Immers mag geen beperking van investeringsmogelijkheden plaatsvinden zonder dat daarvoor een milieuhygiënische noodzaak bestaat?

Na lezing van de stukken is het de leden van de CDA-fractie nog niet duidelijk waarom iedere verandering, ook een kleine, ondergeschikte wijziging zonder consequenties voor het milieu, van een inrichting ten minste een maand van tevoren schriftelijk moeten worden gemeld aan het bevoegd gezag. Ook de nadere toelichting op de bladzijden 66 en 67 van de memorie van antwoord (stuk nr. 6) heeft deze leden niet overtuigd. Zou een melding van veranderingen (van geringe omvang) juist niet achterwege kunnen blijven, wanneer deze passen binnen de gestelde doelvoorschriften? En zou dat niet een onnodige belasting van ambtelijk apparaat en bedrijfsleven kunnen voorkomen? Waarom is voor deze bureaucratische regeling gekozen? Geldt een dergelijk meldingsvoorschrift ook voor niet-vergunningplichtige inrichtingen?

De aan het woord zijnde leden wezen er op dat een goede coördinatie tussen bouwvergunning en milieuvergunning van belang is. Daarbij dienen de technische bepalingen van de milieuvergunning te zijn afgestemd op die van de bouwvergunning, voor zover deze van bouwtechnische aard zijn. Hoe wordt deze afstemming precies geregeld? Wat gebeurt er bijvoorbeeld als een bouwvergunning is verleend voor

een winkelcentrum waarin milieuvergunningplichtige bedrijven komen? Indien de milieuvergunning nog niet is verleend, moet dan de gehele bouw worden stilgelegd?

In een brief van het Bureau Milieu en Ruimtelijke Ordening van de Raad van Nederlandse Werkgeversverbonden VNO en NCW, d.d. 16 oktober 1991, aan de Voorzitter van de Eerste Kamer, wordt onder punt 3 een beschouwing gegeven over de wijziging van vergunningen. De aan het woord zijnde leden vernamen gaarne een reactie van de minister op deze beschouwing. Kan de minister instemmen met de in genoemde beschouwing neergelegde zienswijze?

Overige opmerkingen en vragen van de PvdA-fractie

Uit de behandeling in de Tweede Kamer van dit wetsvoorstel blijkt, dat het verlenen van slechts een vergunning op grond van de Wabm niet mogelijk is, wanneer ook de Wet WVO van toepassing is. Daarmee is de noodzakelijke en gewenste integrale aanpak in gevaar. Kan de minister de mogelijkheden aangeven waarmee de verdere ontwikkeling van de Wet Milieubeheer het mogelijk maakt, dat de vergunning-aanvrager spoedig slechts bij één loket terecht kan?

Het Verdrag van Bazel legt de uitvoer van afvalstoffen buiten de OESO aan banden. De leden van de fractie van de PvdA achtten dit van grote betekenis, omdat daarmee bescherming wordt gegeven aan die (ontwikkelings)landen, die nu onverwerkbaar afvalstoffen ontvangen. Dit verdrag wordt pas effectief als het Europees parlement een advies heeft uitgebracht.

Kan de minister ons nader informeren over de stand van zaken t.a.v. de ontwikkelingen en de besluitvorming met betrekking tot deze richtlijn?

De milieu-wetgeving wordt door de WABM gestroomlijnd. Dit stelt hoge eisen aan de voortgang van het milieubeleid door middel van verdere wetgeving, regelgeving en handhaving. De capaciteit op het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer is daarvoor onvoldoende. De leden van de fractie van de PvdA vernamen graag van de minister welke maatregelen hij treft om een en ander op te lossen.

Een milieuvergunning kan geweigerd worden op basis van omgevingsfactoren. Dit ondanks het feit, dat er wel wordt voldaan aan alle voorwaarden die gesteld worden bij andere gelijksoortige bedrijven.

In hoeverre denkt de minister deze weigering van vergunningen te kunnen blijven handhaven wanneer bedrijven bezwaar aantekenen bij de Europese Commissie en een beroep doen op Europese rechtspraak?

Welke middelen heeft de minister om in de grensstreken te voorkomen, dat bedrijven zich een paar honderd meter verderop vestigen en wel een vergunning verkrijgen?

De voorzitter van de commissie,
K. Zijlstra

De griffier van de commissie,
Dijkstra-Liesveld