

21 087**Uitbreiding en wijziging van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne en daarmee samenhangende wijzigingen van andere wetten (vergunningen en algemene regels voor inrichtingen; procedures voor vergunningen en ontheffingen; handhaving)****MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 7 april 1992

De instemming van de leden van de CDA-fractie met de regeling voor een meer integrale milieuvergunning verheugt mij. Hun kennelijke zorg voor een centralistische tendens in die regeling deel ik echter niet. In dit verband wil ik er op wijzen dat ook thans de vergunningverlening met betrekking tot inrichtingen in vergaande mate is gedecentraliseerd. Het onderhavige wetsvoorstel brengt daarin geen belangrijke wijzigingen, hetgeen vanuit een oogpunt van continuïteit en rechtszekerheid van groot belang is. In artikel 7 is immers als hoofdregel opgenomen dat burgemeester en wethouders van de gemeente, waarin de inrichting geheel of in hoofdzaak zal zijn of is gelegen, beslissen op de aanvraag om een vergunning. Aan een verschuiving naar een hoger gezag dient pas te worden gedacht wanneer daarvoor zwaarwegende redenen bestaan. Daarom zijn alleen met betrekking tot categorieën van inrichtingen ten aanzien waarvan dat geboden is gezien de aard en de omvang van de gevolgen die de inrichtingen voor het milieu kunnen veroorzaken, of met het oog op de doelmatige bescherming van het milieu of in gevallen waarin dat geboden is met het oog op het algemeen belang gedeputeerde staten respectievelijk de minister als bevoegd gezag aangewezen. De versterking van de gemeentelijke milieuapparaten zal de gemeenten in staat stellen om op adequate wijze de hen toebedeelde bevoegdheden uit te oefenen.

De enkele wijzigingen die worden aangebracht bij de nieuwe bevoegdhedenverdeling leiden juist tot verdergaande decentralistie. Een groot aantal inrichtingen gaat over van het beheer van het rijk naar het beheer van de provincie. De vergunningen die nu worden verleend op basis van de Wet chemische afvalstoffen gaan in beginsel over van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) naar de provincie. Alleen voor de inrichtingen die zijn aangewezen bij amvb is een verklaring van geen bezwaar nodig van de minister van VROM. Deze verklaring van geen bezwaar gaat dan overigens wel weer op de in de Wet milieubeheervergunning. Voor inrichtingen die op het gebied van meer dan een gemeente of provincie liggen vindt geen verschuiving meer naar boven plaats; evenmin bij de zogenaamde «eigen» inrichtingen waarvoor het bevoegd gezag zelf verantwoordelijk is.

Voor zover het gaat om de verbetering van de mogelijkheid tot het

stellen van algemene regels, hetgeen inderdaad op centraal niveau zal gebeuren, moet worden bedacht dat daardoor de bestuurslasten van de mede-overheden aanmerkelijk worden teruggebracht. Deze centrale regulering – die overigens in het kader van de Hinderwetuitvoering al tot algemene regels en gelijktijdige opheffing van de vergunningplicht voor een zeer groot aantal inrichtingen (tot nu toe \pm 250 000) heeft geleid – heeft als oogmerk deregulering. Voor de betrokken bedrijfstakken leidt deze algemene regulering er bovendien toe dat men bij oprichting of wijziging van tevoren kan weten aan welke eisen men moet voldoen en geen procedure van vergunningverlening meer hoeft te doorlopen, hetgeen tot tijdwinst bij het plannen en realiseren van investeringen kan leiden. In dit geval is – met instemming van de betrokken mede-overheden – om deze redenen aan de deregulering een zwaarder gewicht toegekend dan aan de decentralisatie: beide opties leiden niet altijd tot hetzelfde resultaat.

De dereguleringsstoets kan het wetsvoorstel naar mijn oordeel met glans doorstaan: in de plaats van zeven uiteenlopende vergunningstelsels stelt het één verbeterd vergunningstelsel, in de plaats van acht handhavingsstelsels één handhavingsstelsel; de totstandkomingsprocedure voor vergunningen en ontheffingen en de beroepsregeling worden verbeterd en vereenvoudigd; een aantal stelsels voor algemene regels wordt geüniformeerd en verbeterd.

Een verdergaande uniformering, verbetering en vereenvoudiging van de milieuwetgeving is in voorbereiding. Korthedshalve verwijs ik naar de Notitie Instrumentarium (bijlage 1 bij het NMP-plus, Kamerstukken II 1989/90, 21 137, nr. 22) en mijn brief van 19 februari 1991 aan de Voorzitter van de vaste Commissie voor Milieubeheer van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 1990/91, 21 087, nr. 11, bijlage III).

De leden van de CDA-fractie waren van mening dat er vele regels en planverplichtingen in het voorstel zijn opgenomen. Deze opmerking heeft mijns inziens niet zo zeer betrekking op het onderhavige voorstel, dat geen planverplichtingen bevat, maar op het wetsvoorstel inzake milieubeleidsplanning en milieukwaliteitseisen (Kamerstukken I 1991/92, 21 163, nr. 334). Ik wil er echter op wijzen dat met de invoering van dat wetsvoorstel niet allerlei nieuwe planverplichtingen in het leven worden geroepen. Voor het Rijk en de provincies zal het wetsvoorstel juist tot een vereenvoudiging en vermindering van de bestaande wettelijke verplichtingen tot het opstellen van plannen leiden. Op rijksniveau vervangen het nationale milieubeleidsplan en het milieuprogramma immers de sectorale indicatieve meerjarenprogramma's op grond van de Afvalstoffenwet, Wet bodembescherming, Wet geluidhinder, Wet inzake de luchtverontreiniging, Wet milieugevaarlijke stoffen en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Hetzelfde geldt voor de provincies ten aanzien van de huidige afvalstoffenplannen, het grondwaterbeschermingsplan, de intentieprogramma's voor bodembeschermings- en stiltegebieden, het grondwaterplan en het waterkwaliteitsplan. De bestuurlijke lasten voor de betrokken overheden zullen op het terrein van de milieubeleidsplanning dan ook afnemen.

Ook de regels die in het onderhavige wetsvoorstel worden gesteld vervangen ten aanzien van een groot aantal onderwerpen bestaande sectorale regelingen. Daarmee kom ik bij de vraag van genoemde leden hoe bevorderd wordt dat de nadruk meer komt te liggen op de directe uitvoering van het milieubeleid en minder op overlegstructuren, bureaucratie, uitbrengen van rapporten etc. Het ministerie van VROM voert al jarenlang een beleid gericht op de uitvoering van het milieubeleid door de andere overheden. De projecten Hinderwet Uitvoeringsprogramma en Milieu Uitvoeringsprogramma in de jaren tachtig vormden daartoe de

eerste aanzet. Thans is het vervolg daarop, het Bijdragenbesluit uitvoering gemeentelijk milieubeleid (Bugm), volop in uitvoering. Het onderhavige wetsvoorstel past in die lijn aangezien het een belangrijke bijdrage levert aan de integratie van het milieubeleid en beoogt het rendement van het milieubeleid te vergroten. Als gevolg van de integratie van een aantal milieuvergunningen, uitbreiding van de mogelijkheden tot het stellen van algemene regels, verbetering van de afstemming tussen algemene regels en vergunningen, vereenvoudiging van de procedure van vergunningen en ontheffingen en verbetering van de handhavingsmogelijkheden zal de uitvoerbaarheid van de regelgeving worden verbeterd en zal de bureaucratie worden verminderd. Door middel van het invoeringsbegeleidingsproject «PRIMEUR» (Project Invoeringsbegeleiding Wet milieubeheer en Uitvoeringsregelingen), dat binnen mijn ministerie is gestart, worden degenen die met de nieuwe Wet milieubeheer moeten gaan werken, daar op voorbereid.

Naast bovenbedoelde vereenvoudigingen kunnen echter bepaalde overlegstructuren en rapporten niet worden gemist. Aangezien de verantwoordelijkheid voor de zorg voor het milieu bij zowel overheden als producenten, consumenten en belangenorganisaties rust, is het van groot belang dat sprake is van een goede samenwerking tussen alle betrokkenen. Overlegstructuren zijn daarbij onmisbaar. Verder is van belang dat steeds bezien wordt welke voorzieningen nodig zijn om het beschikbare instrumentarium zo in te zetten, dat de beleidsdoelen ten behoeve waarvan dat instrumentarium is ontwikkeld ook kunnen worden bereikt. In dit verband kan onderzoek en het rapporteren daarover nodig zijn.

Handhaven en gedogen

De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering met deze wetgeving een ombuiging voorstaat van de huidige praktijk waarin het bestuur milieu-overtredingen veelvuldig gedooft. In dit verband wil ik graag wijzen op het gezamenlijk beleidskader inzake het terugdringen van het gedogen van milieuovertredingen. Dit beleidskader is op 10 oktober 1991 toegezonden aan de Staten-Generaal en wordt onderschreven door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW), alsmede door de ministers van VROM en van Verkeer en Waterstaat (Kamerstukken II 1991/92, 22 343, nr. 2). Afgesproken is dat bestaande beleidsnotities ter zake zo spoedig mogelijk doch uiterlijk voor 1 juni 1992 worden aangepast.

De vraag van deze leden is hoeverre het feit dat het alarabeginsel (as low as reasonably achievable) thans wettelijk wordt verankerd, mogelijke ombuiging van het gedoogbeleid beïnvloedt, wat ik op als een vraag naar de rol die het alarabeginsel kan spelen bij het gedoogbeleid. Het alarabeginsel als zodanig moet ook worden gehanteerd bij de uitvoering van het gedoogbeleid. Dit betekent dat ook in gedoogsituaties de grootst mogelijke bescherming van het milieu moet worden nagestreefd, tenzij dit redelijkerwijs niet kan worden gevegd. Dit zal met name tot uiting komen in de voorschriften die aan gedoogbeschikkingen worden verbonden.

De coördinatie van het handhavingsbeleid van de diverse departementen en andere overheidsorganen vindt op bestuurlijk niveau plaats via het DUIV-overleg (DGM-UvW-IPO-VNG) en op ambtelijk niveau in de daaronder ressorterende Stuurgroep handhaving. In de onlangs ingestelde Landelijke Coördinatiecommissie Milieuwethandhaving (LCCM) wordt de (voortgang van de) implementatie van de nieuwe

handhavingsstructuur gestimuleerd en de werking ervan bewaakt. Overigens vindt natuurlijk ook op ad-hoc basis met alle betrokkenen overleg plaats over de handhaving van de milieuwetgeving, bijvoorbeeld bij de opstelling van het Milieuprogramma en het Voortgangsbericht handhaving.

De leden van de CDA-fractie stelden voorts artikel 63 aan de orde. De status van de verplichtingen in dit artikel zijn mijns inziens niet onduidelijk. Onderdeel a van dit artikel bevat de opdracht aan het gezag dat bevoegd is tot de vergunningverlening (of – in andere gevallen – tot het in ontvangst nemen van de melding) om zorg te dragen voor de bestuurlijke handhaving. Vanwege de aard van de handhaving is niet aangegeven op welke wijze aan deze opdracht gevolg moet worden gegeven. Het zijn de omstandigheden van het geval die voor het bevoegd gezag bepalend moeten zijn voor de keuze van de ter beschikking staande handhavingsmiddelen in het concrete geval. En dit geldt niet alleen voor de keuze van het middel, maar ook, zoals deze leden terecht signaleerden, voor de vraag of wel een van die middelen moet worden toegepast. Burgers hebben het recht om aan het bevoegd gezag een beslissing te vragen over de toepassing van handhavingsmiddelen. Tegen deze beslissing kan beroep worden ingesteld bij de administratieve rechter.

Voorts vroegen deze leden naar de positie van andere overheidsorganen, zoals bijvoorbeeld het Openbaar ministerie, indien blijkt dat het orgaan zijn plicht verzaakt om gegevens te verzamelen en te registreren (onderdeel b van artikel 63). Overtreding van deze verplichting is niet strafbaar gesteld; dit betekent dat het Openbaar ministerie op dit punt geen bevoegdheden heeft. Hier ligt naar mijn mening een taak voor de vertegenwoordigende organen op het betrokken overheidsniveau. Ook de regionale inspecties voor de milieuhygiëne kunnen hierbij een rol vervullen.

Indien de houder van de inrichting van mening is dat meer gegevens worden gevraagd dan nodig zijn voor een goede handhaving – overigens ga ik er vanuit dat dit nauwelijks zal voorkomen –, kan hij weigeren die gegevens te verstrekken. Hierbij is van belang dat toezichthoudende ambtenaren op grond van artikel 66 onder meer bevoegd zijn inzage te verlangen en afschrift te nemen van boeken en andere zakelijke bescheiden (waarvan de inzage redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig is), en dat de houder van de inrichting op grond van artikel 67 verplicht is hieraan alle medewerking te verlenen. Overtreding van artikel 67 is strafbaar gesteld in artikel 1 onder 3° van de Wet op de economische delicten. De strafrechter is derhalve bevoegd om in zo'n geval te toetsen of de betreffende gegevens terecht zijn geweigerd.

Voor klachtenbehandeling (onderdeel c van artikel 63) zijn in dit wetsvoorstel geen procedurele eisen opgenomen. Het is een regel van behoorlijk bestuur dat klachten worden behandeld door een overheidsorgaan en ik ga er dan ook van uit dat dit gebeurt. Indien een overheidsorgaan hierin toch nalatig blijft, kan de burger zich enerzijds wenden tot de Nationale ombudsman, anderzijds kan gebruik worden gemaakt van het hiervoor genoemde recht om een beslissing over de toepassing van handhavingsmiddelen te vragen, waartegen desnoods beroep kan worden ingesteld.

De veronderstelling van de leden van de PvdA-fractie, als zou er tijdens de overgang van de huidige regelingen naar de nieuwe vergunningen sprake zijn van een gedoogbeleid, moet op een misverstand berusten. Op grond van artikel XXII, eerste lid, worden vergunningen, die zijn verleend op grond van de daar genoemde wetten (d.w.z. de wetten waarvan het inrichtingenonderdeel nu wordt geïntegreerd), gelijkgesteld

met een vergunning, verleend krachtens de Wet milieubeheer. Dit stelsel, waarin de oude vergunningen dus van rechtswege worden omgezet in een nieuwe vergunning, zonder dat daartoe een nieuwe aanvraag moet worden ingediend, brengt mee dat er geen gat valt tussen de oude en de nieuwe vergunning. De vergunninghouder is geen enkel moment zonder vergunning, en er behoeft in dit opzicht dus ook niets gedoogd te worden.

De gedoognotitie van de provincie Zuid-Holland zal – conform de eerder genoemde afspraak in het gezamenlijk beleidskader voor het terugdringen van het gedogen van milieu-overtredingen – vanaf 1 juni 1992 daarmee in overeenstemming moeten zijn. Voor zover de notitie naar het oordeel van de provincie Zuid-Holland in strijd is met het gezamenlijk beleidskader zal derhalve uiterlijk voor 1 juni a.s. aanpassing moeten plaatsvinden.

Met de leden van de VVD-fractie en het lid van de GPV-fractie ben ik het eens dat er voldoende aandacht moet zijn voor de handhaafbaarheid van voorschriften. Handhaving kan echter alleen succesvol zijn als er ook adequate handhavingsmiddelen ter beschikking staan. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een eenduidige regeling ter zake.

De algemene voorkeur van bovengenoemde leden voor bestuurlijke handhaving van vergunningvoorschriften boven strafrechtelijke handhaving, kan ik niet zonder meer onderschrijven. Per concrete situatie zal moeten worden beoordeeld op welke wijze van de zijde van de overheid moet worden opgetreden, waarbij diverse aspecten een rol kunnen spelen, zoals de aard en inhoud van het overtreden voorschrift, de mogelijke gevolgen van deze overtreding, de vraag of sprake is van herhaalde overtreding, en de verwachte effectiviteit van het optreden.

Wel kan ik instemmen met het door deze leden benadrukte belang van andere, meer op preventie gerichte instrumenten. Zij wezen in dit verband op de figuur van de 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. Aan een milieu-audit in de zin van een onafhankelijk oordeel ten aanzien van het functioneren van het bedrijfsintern milieuzorgsysteem kunnen zeker voordelen verbonden zijn. Een dergelijk instrument zou echter pas kunnen worden ingevoerd indien de ontwikkelingen ten aanzien van de opstelling en invoering van milieuzorgsystemen zich in een verder gevorderd stadium bevinden. Op basis van de toekomstige Wet milieubeheer zullen reeds diverse vergelijkbare instrumenten ter beschikking staan. Gewezen wordt in dit verband op de mogelijkheid om bij vergunningvoorschrift een verplichting op te nemen tot het verrichten van metingen, berekeningen en tellingen ter bepaling van de milieubelasting of tot het verrichten van onderzoek naar de mogelijkheden tot verdergaande bescherming van het milieu met daaraan gekoppeld de verplichting de uitkomsten te registreren en te bewaren dan wel te melden of ter beschikking te stellen van de overheid. Voorts is, zoals aangekondigd in eerdergenoemde brief van 19 februari 1991, een wettelijke regeling van milieueverslaglegging in voorbereiding.

Procedures en beroep

In antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie merk ik op dat de procedure-regels met betrekking tot vergunningaanvragen te zijner tijd zullen worden aangepast aan de Algemene wet bestuursrecht. Zoals in de nota naar aanleiding van het eindverslag (Kamerstukken II 1990/91, 21 087, nr. 13, blz. 21) is uiteengezet, zal hiertoe een nieuwe afdeling (afdeling 3.4A) in de Algemene wet bestuursrecht worden opgenomen, waarin de procedureregels betreffende de totstandkoming

van beschikkingen – vergelijkbaar met het hoofdstuk Procedures van het onderhavige wetsvoorstel – zullen worden opgenomen. Een voorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht ligt thans bij de Raad van State voor advies. Omdat in dit voorstel de procedureregels van het onderhavige wetsvoorstel Vergunningen en algemene regels (VAR) inhoudelijk in stand zijn gebleven, zal van een abrupte breuk met VAR geen sprake zijn, al zal het feit dat de procedure in een andere wet wordt opgenomen uiteraard de nodige aanpassingen vergen.

Voor wat betreft de beroepsbepalingen kan worden opgemerkt dat deze te zijner tijd zullen worden aangepast in verband met het wetsvoorstel Voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie, dat onlangs bij de Tweede Kamer is ingediend. Voor deze aanpassingen, die merendeels van technische aard zijn, verwijs ik kortheidshalve naar genoemd wetsvoorstel (Kamerstukken II 1991/92, 22 495, nrs. 1–3).

De leden van de CDA-fractie wensten een nadere toelichting op het soort gevallen waarin een vergunningprocedure met een verlengde termijn kan worden gevolgd (artikel 40t). Het bevoegd gezag kan, indien de aanvraag een zodanig ingewikkeld of omstreden onderwerp betreft dat het redelijkerwijs onmogelijk zal zijn om binnen zes maanden een vergunning te verlenen, na overleg met de aanvrager van een vergunning bepalen dat de termijn voor het geven van de ontwerp-beschikking of de beschikking wordt verlengd. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting kan daarbij worden gedacht aan technisch ingewikkelde zaken, of aan gevallen die vanuit bestuurlijk of juridisch oogpunt gezien ingewikkeld of omstreden zijn. Bij de eerste genoemde categorie kan worden gedacht aan zaken die technisch zo complex zijn dat het bevoegd gezag eerst deskundigenadvies wil inwinnen alvorens een beslissing te nemen. Bij de tweede categorie zal het vooral gaan om grote projecten – zoals bijvoorbeeld een afvalverbrandingsinstallatie – waarbij vele tegengestelde belangen in het spel zijn. Daarbij zal vaak sprake zijn van een spanningsveld tussen economische belangen (werkgelegenheid) enerzijds en belangen van bewoners en lokale belangenorganisaties anderzijds.

Genoemde leden vroegen tevens waarom de verlengingstermijn niet aan een maximum gebonden is. Vergunningaanvragen waarvoor de verlengde procedure wordt gevolgd, zullen naar verwachting zo divers en uiteenlopend van aard zijn, dat het niet wenselijk is de verlengde procedure te koppelen aan een algemeen geldende maximumtermijn. De meerwaarde en flexibiliteit van deze regeling zou daarmee grotendeels worden teniet gedaan. Voorts vroegen deze leden zich af waarom aan de overschrijding van de voorgeschreven termijnen van vergunningverlening geen sanctie verbonden is. Naar aanleiding van een aanbeveling ter zake van de Evaluatiecommissie Wabm (ECW) heeft hierover in de schriftelijke stukkenwisseling over het onderhavige wetsvoorstel een discussie met de Tweede Kamer plaatsgevonden. Tijdens de mondelinge behandeling heb ik toegezegd nader overleg met de betrokken overheden te zullen voeren, en de Tweede Kamer te informeren over de uitkomsten ervan. Recentelijk heeft overleg plaatsgevonden met het IPO, de VNG en de UvW, waarbij is vastgesteld dat aan een dergelijke sanctie vooralsnog geen behoefte bestaat. Hiervoor zijn vele argumenten aangevoerd, welke o.a. betrekking hebben op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van een dergelijke regeling. Binnenkort zal ik hierover de Tweede Kamer nader berichten. Op dit moment wil ik volstaan met de conclusie dat ik er de voorkeur aan geef eerst de werking van de vernieuwde kortere procedure in de praktijk af te wachten, alvorens een dergelijke maatregel in overweging te nemen. Wellicht ten overvloede wijs ik er op dat het wetsvoorstel voorziet in een rapportageverplichting van het vergunningverlenend gezag aan de vertegenwoordigende lichamen over de

uitvoering van de procedure van vergunningverlening, waarbij tevens moet worden aangegeven welke maatregelen worden genomen om eventuele knelpunten in deze uitvoering weg te nemen. Ook heeft de vergunningaanvrager uiteraard de mogelijkheid om in beroep te gaan indien op de aanvraag niet tijdig wordt beschikt. Hiervan gaat naar verwachting evenzeer een stimulans tot tijdige besluitvorming uit.

Het is inderdaad waar – zoals de leden van de CDA-fractie stelden – dat het bevel tot sluiting van een inrichting niet meer als afzonderlijk sanctiemiddel terugkomt. De bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang omvat echter mede de bevoegdheid een inrichting geheel of gedeeltelijk buiten werking te stellen (artikel 69, tweede lid). Door buiten kijf te stellen dat de bestuursdwangbevoegdheid ook de bevoegdheid tot sluiting omvat, wordt onzekerheid hierover weggenomen.

Oorspronkelijk zouden voor beslissingen van provincies en gemeenten interdaad verschillende beroepsgangen van toepassing zijn, omdat bestuursdwangbeschikkingen gebaseerd moeten worden op de Provinciewet respectievelijk de Gemeentewet. Hiertegen zou derhalve beroep ingevolge de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Wet Arob) openstaan. Dwangsombeschikkingen moeten worden genomen op basis van de Wet milieubeheer, zodat beroep ingevolge de Tijdelijke wet Kroongeschillen (TwK) openstaat. Voor de volledigheid wordt vermeld dat zowel bestuursdwang- als dwangsombeschikkingen van de minister worden gebaseerd op de Wet milieubeheer en dus dezelfde beroepsgang kennen. Inmiddels heeft de voorzitter van de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State na overleg met de voorzitter van de Afdeling rechtspraak uitgesproken dat bij het invoeren van de mogelijkheid tot het opleggen van een administratieve dwangsom voor de gehele milieuwetgeving «het oogmerk van de wetgever is geweest geschillen inzake besluiten houdende toepassing van een administratieve sanctie ten aanzien van de in artikel 61a (van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne) genoemde wetten te laten beslechten door de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State» (o.m. Vz. AG van 3 oktober 1991, nr. BO5.91.0913). Dit betekent dat zowel bestuursdwang- als dwangsombeschikkingen onder het TwK-beroep vallen. Het ligt in de rede dat deze jurisprudentie zal worden gecontinueerd onder de Wet milieubeheer.

Tenslotte informeerden genoemde leden naar de beroepsmogelijkheden omtrent een niet-ontvankelijkverklaring. Een niet-ontvankelijkverklaring is een eindbeslissing over de aanvraag. Hiertegen staat ingevolge artikel 53 juncto 42b voor belanghebbenden rechtstreeks TwK-beroep open.

Voorschriften met betrekking tot energie- en grondstoffen-gebruik

Met betrekking tot de vragen van de leden van de CDA- en de PvdA-fractie over het opnemen van voorschriften in milieuvergunningen die verband houden met het gebruik van energie en grondstoffen merk ik het volgende op.

Ten gevolge van een amendement van de Tweede Kamer is expliciet in dit wetsvoorstel opgenomen dat onder gevolgen voor het milieu mede verstaan worden de gevolgen die verband houden met het verbruik van energie en grondstoffen en dat de bescherming van het milieu ook de zorg voor een zuinig gebruik van energie en grondstoffen omvat. Met het aannemen van dit amendement is geen nieuwe weg ingeslagen, aangezien reeds in het NMP-Plus is opgenomen dat duurzame ontwikkeling mede gestalte krijgt door het besparen van energie- en grond-

stoffen. Bovengenoemde wijziging van het wetsvoorstel maakt slechts expliciet (zie ook blz. 30/31 van de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer) dat het bevoegd gezag aan de vergunning voorschriften ten aanzien van het energie- en grondstoffengebruik kan verbinden. Ik zie dan ook geen reden om, zoals de leden van de CDA-fractie voorstelden, bovenbedoeld artikel later in werking te laten treden.

Bovendien wil het opnemen van deze mogelijkheid niet zeggen dat ook in alle gevallen dergelijke voorschriften aan de vergunning moeten worden verbonden. In de eerste plaats wijs ik er op dat het beleid van de regering met betrekking tot energiebesparing is neergelegd in de Nota energiebesparing (Kamerstukken II 1989/90, 21 570, nrs. 1-2). Dit beleid is onder meer gericht op het maken van meerjarenafspraken met verschillende bedrijfssectoren over concreet te realiseren energiebesparing, een en ander als onderdeel van de integrale milieutaakstelling voor deze bedrijfssectoren. Deze afspraken zullen worden betrokken bij het vergunningenbeleid dat door de overheden wordt gevoerd ten aanzien van de tot die bedrijfstak behorende bedrijven. Verder is, zoals de leden van de CDA-fractie vermeldden, momenteel in opdracht van het ministerie van VROM en het ministerie van Economische Zaken in samenwerking met provincies en gemeenten een onderzoek gaande onder de naam «Projekt energiebesparing en Milieu-instrumentarium» (PEM) naar de vraag of de systematiek van milieuvergunningen of andere vormen van regelgeving het energiebesparingsbeleid structureel kunnen versterken. Op basis van dit onderzoek zullen conclusies en aanbevelingen worden geformuleerd ten aanzien van de vergunningverlening, waarbij tevens een relatie zal worden gelegd met bovengenoemde meerjarenafspraken. Het ligt in de rede dat in de lijn van het PEM-onderzoek ook onderzoek zal worden verricht met betrekking tot besparing van grondstoffen. Bovenbedoeld onderzoek zal meer duidelijkheid scheppen over de vraag in hoeverre in de praktijk bij het opstellen van vergunningvoorschriften daadwerkelijk een relatie zal worden gelegd met energie- en grondstoffengebruik. In de tweede plaats kunnen dergelijke voorschriften slechts aan de vergunning worden verbonden, voor zover dat nodig is ter bescherming van het milieu. In het kader van de vergunningprocedure zal over de invulling van dit criterium overleg plaatsvinden.

Uiteraard ben ik met de leden van de VVD-fractie eens dat intensieve overheidsbemoeyenis met het interne productieproces alleen mogelijk moet zijn als daar vanuit milieuoverwegingen bijzondere redenen voor zijn. Derhalve is in artikel 17 van het voorstel, mede op verzoek van het bedrijfsleven, het zogenaamde primaat van doelvoorschriften neergelegd, dat ook betrekking heeft op het stellen van voorschriften aan energiegebruik en grondstoffenverbruik. Meer dan in het verleden zal bij het opstellen van vergunningvoorschriften worden volstaan met het aangeven van de milieudoelinden, die de vergunninghouder op een door hem te bepalen wijze zal moeten verwezenlijken. Dat betekent dus juist minder overheidsbemoeyenis. De gestelde vraag moet dan ook ontkennend worden beantwoord.

Verder vroegen de leden van de VVD-fractie hoe kan worden voorkomen dat op nationaal en internationaal niveau sprake zal zijn van ongelijke behandeling en concurrentievervalsing, nu de vergunningen decentraal worden verleend. In dit verband wijs ik er op dat uitgangspunt van het onderhavige voorstel is dat bevoegdheden dienen te worden uitgeoefend op een zo laag mogelijk bestuursniveau als uit een oogpunt van doelmatigheid en bescherming van het milieu gewenst en mogelijk is en dat derhalve bewust gekozen is voor een stelsel van decentrale vergunningverlening. Dat kan inhouden dat vergunningvoorschriften onderling verschillen, bijvoorbeeld ten gevolge van lokatiespecifieke omstandigheden.

Ingevolge artikel 13, eerste lid, van het voorstel moet het bevoegd gezag bij de beslissing op de vergunningaanvraag immers de gevolgen voor het milieu voor het omliggende gebied betrekken. Het bevoegd gezag is echter gebonden aan het in het wetsvoorstel opgenomen toetsingskader, waar een uniformerende werking van uit gaat. Bovendien kunnen, wanneer dat ter bescherming van het milieu noodzakelijk is, algemene regels en instructie-amvb's worden opgesteld.

Met het oog op de internationale concurrentiepositie en dan met name in EG-verband, is het noodzakelijk dat een verhoogde inspanning wordt geleverd om te zorgen voor een adequate inbreng bij de voorbereiding van EG-regelgeving alsmede voor een juiste en tijdige implementatie daarvan in de nationale regelgeving. Daar waar EG-regelgeving de Lidstaten toestaat om tot verdergaande regelgeving over te gaan en Nederland besluit om van deze mogelijkheid gebruik te maken, zal zeker rekening worden gehouden met de concurrentiepositie van het bedrijfsleven.

De leden van de VVD-fractie waren van mening dat artikel 26a van het voorstel op gespannen voet staat met de rechtszekerheid, nu daardoor de mogelijkheid wordt geopend om tijdens de looptijd van een vergunning de voorschriften te wijzigen. Zij vreesden dat een ondernemer op die manier geen verantwoorde investeringsbeslissing meer kan nemen. Artikel 26a van het wetsvoorstel – dat strekt tot gedeeltelijke uitvoering van Richtlijn 84/360/EEG – draagt het bevoegd gezag op regelmatig te bezien of de bestaande vergunningvoorschriften nog toereikend zijn. Zoals echter ook in de nota naar aanleiding van het eindverslag (Kamerstukken II 1990/91, 21 087, nr. 13, blz. 46) is aangegeven is het niet de bedoeling dat vergunningen voortdurend worden gewijzigd. Gezien de criteria van artikel 26a is het ook niet aannemelijk dat ondernemers zullen worden geconfronteerd met frequente, onverwachte wijzigingen van hun vergunning.

Ten eerste ligt het in de rede dat het bevoegd gezag bij het «bijhouden» van de vergunning de afspraken betreft die in het kader van het doelgroepenoverleg worden gemaakt.

Ten tweede geldt dat ook bij het wijzigen van vergunningvoorschriften artikel 16, derde lid, van het wetsvoorstel van toepassing is. Hierin is bepaald dat voor zover vergunningvoorschriften niet kunnen voorkomen dat de inrichting nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt, aan de vergunning voorschriften worden verbonden, die de grootst mogelijke bescherming bieden tegen die gevolgen, tenzij dat redelijkerwijs niet kan worden geveerd. Bij het regelmatig bezien van de vergunning moet het bevoegd gezag derhalve uitgaan van de best beschikbare technieken. Het gaat daarbij om de beste milieuvoorzieningen, die redelijkerwijs kunnen worden geveerd. Deze laatste zinsnede impliceert dat bij het opstellen van vergunningvoorschriften bedrijfseconomische aspecten – waaronder investeringsbeslissingen en vervolgens afschrijvingstermijnen – een rol kunnen spelen. In de toelichtende stukken bij het wetsvoorstel is deze notie reeds verwoord. Zo is onder meer in de nota naar aanleiding van het eindverslag (blz. 34) bevestigd dat overmatig hoge kosten die zouden moeten worden gemaakt bij toepassing van de best beschikbare technieken, een rol van betekenis kunnen spelen bij de beslissing of deze technieken wel redelijkerwijs in een vergunningvoorschrift zouden mogen worden geveerd. Bij de vraag of sprake is van overmatig hoge kosten voor een individueel bedrijf zal worden gekeken naar vergelijkbare bedrijven, dan wel naar de (eventueel internationale) bedrijfstak waartoe het bedrijf behoort. Via de rechter kan de invulling van het begrip «redelijkerwijs» zonodig worden geobjectiveerd.

Ik hoop hiermede de vrees van de leden van de VVD-fractie te hebben weggenomen.

Het derde lid van artikel 26a biedt, zoals genoemde leden opmerkten, de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen met betrekking tot de wijze waarop het bevoegd gezag de verplichting om vergunningen regelmatig te bezien op hun toereikendheid moet toepassen met betrekking tot daarbij aangewezen categorieën van inrichtingen. Zo zal in een dergelijke algemene maatregel van bestuur, waar dat mogelijk is, voor categorieën van inrichtingen invulling kunnen worden gegeven aan het begrip «regelmatic» door het voorschrijven van bepaalde maximum-termijnen. Op deze wijze kan bijvoorbeeld de implementatie plaatsvinden van Richtlijn 86/280/EEG (PbEG L 181) zoals gewijzigd bij Richtlijnen 88/347/EEG (PbEG L 158) en 90/415/EEG (PbEG L 219) betreffende het aquatisch milieu. Voor het overige bestaan op dit moment nog geen concrete ideeën over de inhoud van een algemene maatregel van bestuur op grond van bovengenoemd artikel. Hiertoe zal eerst nader onderzoek moeten worden verricht.

Met het bovenstaande meen ik tevens de vragen van het lid van de GPV-fractie voldoende te hebben beantwoord.

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). Zowel de leden van de fractie van het CDA als de leden van de fractie van de PvdA vroegen wat de waarde van een convenant is na een recente uitspraak van de Raad van State, dat toezeggingen in eerder verleende vergunningen of in een convenant een wettelijk voorgeschreven milieutoetsing niet kunnen vervangen. Tevens informeerden zij naar de gevolgen voor de overheden, wanneer blijkt dat afspraken met bedrijven via een convenant hierdoor niet kunnen worden nagekomen, zoals mogelijke aansprakelijkheid.

In het NMP-plus is aangegeven dat de betekenis van het convenant als instrument van milieubeleid gezien moet worden in het licht van de opvattingen over de instrumentenmix. Steeds moet worden bezien welk instrument of combinatie van instrumenten het meeste milieurendement oplevert tegen de laagste kosten. Bij deze keuze spelen vele factoren een rol; zwaarwegend zijn onder meer de beginselen van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en democratische controle. In dit verband wordt, bij een keuze tussen het maken van afspraken met de direct betrokkenen over te bereiken milieudoelstellingen en het inzetten van op regelgeving gebaseerde instrumenten, in beginsel aan het laatste de voorkeur gegeven. Dit betekent onder meer dat milieudoelstellingen die kunnen worden uitgedrukt in bron- of effectgerichte normen, in regelgeving dienen te worden vastgelegd. Voor convenanten is aangegeven in welke categorieën van gevallen zij in beginsel kunnen worden ingezet, waarbij enerzijds sprake is van een overbruggende rol, anderzijds kan het instrument onder bepaalde omstandigheden ook meer zelfstandig worden ingezet. Het belang van de inzet van convenanten is gelegen in het feit dat hiermee een belangrijke bijdrage kan worden geleverd aan de uitvoering van het NMP en de realisatie van de daarin opgenomen doelstellingen. Hiermee wordt de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het milieubeheer benadrukt, en tevens biedt het instrument mogelijkheden om de doelstellingen uit het NMP te vertalen naar concrete maatregelen.

Het begrip convenanten heeft betrekking op afspraken tussen overheid

en bedrijfsleven die gericht zijn op het realiseren van bepaalde milieudoelstellingen. Soms krijgen ook andere afspraken – waarbij VROM geen partij is – de naam convenant (bijvoorbeeld gedoogconvenanten), maar het gaat dan uiteraard niet aan om deze afspraken te toetsen aan het VROM-beleid zoals neergelegd in het NMP-plus. Andersom komt het ook wel voor dat een andere naam wordt toegekend aan afspraken die wel voldoen aan de omschrijving van convenanten. Er moet echter op gewezen worden dat niet de naam van de afspraken maar de aard ervan bepalend is voor de vraag of het convenantenbeleid van het NMP-plus van toepassing is. Dit gegeven speelt ook een rol bij de interpretatie van de jurisprudentie van de Raad van State op het gebied van «convenanten», waar ik nog nader op in zal gaan.

Binnen mijn ministerie is een voorlopig beleid ten aanzien van vorm en inhoud van convenanten geformuleerd. Hierin is aangegeven dat bij de voorbereiding van convenanten op een aantal zaken acht moet worden geslagen, zoals het wettelijk kader, de betrokkenen bij het convenant, de status van het convenant en de inhoud van het convenant. Hiermee kan de kwaliteit van de milieuconvenanten worden verbeterd en kunnen een groot aantal problemen die zich in het verleden ten aanzien van convenanten hebben voorgedaan, worden voorkomen.

Als algemeen uitgangspunt gelden de wettelijke bevoegdheden en verplichtingen. Bij het maken van afspraken moeten deze in ogenschouw worden genomen. Het wettelijk kader geeft aan welke ruimte er is voor het maken van afspraken. Met name bij convenanten op terreinen waar een raakvlak is met vergunningverlening, zal het wettelijk kader nadrukkelijk de randvoorwaarden aangeven. Hierbij spelen vragen als: wie is bevoegd, hoe vindt de beoordeling plaats, volgens welke procedure, etc. Een convenant kan aan de inhoud van een vergunning richting geven; de inhoud van een vergunning kan om diverse redenen echter nooit vooraf volledig worden vastgelegd. Zo heeft het bestuur de wettelijke taak meerdere belangen in ogenschouw te nemen bij de procedure voor vergunningverlening, en kan de beslissing van het bestuur door de rechter worden getoetst. In dit kader moet ook de recente jurisprudentie van de Afdeling geschillen van de Raad van State worden gezien. Indien de Afdeling geschillen bij haar toets van vergunningen aan het wettelijk kader tot de conclusie komt dat er sprake is van strijd met de wet, spreekt het vanzelf dat een bij de vergunningverlening betrokken convenant aan die conclusie niet kan afdoen. Indien de strijd met de wet een direct gevolg is van de afspraken in het convenant, kan er geen sprake zijn van een convenant dat voldoet aan het VROM-beleid. Vanuit deze optiek kan de jurisprudentie van de Raad van State niet verrassend worden geacht: vergunningen moeten altijd voldoen aan het wettelijk kader en dit kan en mag nooit doorkruist worden door afspraken in een convenant. De waarde van het convenant als instrument van milieubeleid zoals beschreven in het NMP-plus, is hierdoor derhalve geenszins verminderd. Bij convenanten die voldoen aan het beleid ten aanzien van vorm en inhoud van convenanten, en waarin derhalve slechts afspraken (kunnen) zijn gemaakt die niet in strijd zijn met het wettelijk kader, zullen zich uit dien hoofde geen gevolgen voor overheden (kunnen) voordoen zoals mogelijke aansprakelijkheid. Ik hoop met deze verduidelijking over een aantal aspecten van convenanten de vragen van de leden van de CDA-fractie en de PvdA-fractie voldoende te hebben beantwoord. Ten aanzien van een mogelijke wettelijke regeling voor convenanten bestaan op dit moment – mede gelet op het binnenkort door de commissie Kortmann uit te brengen advies over convenanten, zoals aangekondigd in de nota Zicht op wetgeving (Kamerstukken II 1990/91, 22 008, nrs. 1–2) – geen concrete voornemens.

Algemene maatregelen van bestuur

In beginsel ben ik het met de leden van de PvdA-fractie eens dat de reikwijdte van een wet ook in die wet zelf behoort te worden geregeld. In de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1989/90, 21 087, nr. 6, blz. 11/12) is er reeds op gewezen dat de milieuwetgeving vanouds sterk het karakter van kaderwetgeving heeft en dat hierdoor soms een spanningsveld ontstaat met het algemene beginsel dat de formele wetgever in principe de hoofdlijnen van het beleid dat hem voor ogen staat, zelf in regels dient neer te leggen. Dit spanningsveld is onvermijdelijk, gelet op de fase van ontwikkeling waarin het milieubeleid verkeert, het technische karakter van de onderwerpen en de aard van de problemen, waardoor het nodig is snel op nieuwe ontwikkelingen te kunnen inspelen (flexibiliteit). De aanwijzing van inrichtingen betreft een zeer uitgebreide lijst van categorieën van inrichtingen (korthedshalve zij verwezen naar de bijlagen bij het ontwerp-Inrichtingen- en vergunningbesluit Wet milieubeheer, dat is gepubliceerd in de Staatscourant van 10 juni 1991, nr. 109). Vanuit de hiervoor genoemde overwegingen verdient het de voorkeur deze opsomming in een amvb op te nemen. Formele wetgeving is daarvoor nu eenmaal niet bij uitstek geschikt. Dit betekent dat ook aanpassingen van deze opsomming op amvb-niveau zullen plaatsvinden.

Een en ander neemt niet weg dat dan in de wet criteria moeten worden gesteld waaraan bij het vaststellen van die reikwijdte bij gedelegeerde regeling moet worden voldaan. In het wetsvoorstel gebeurt dat in het artikel 1 toe te voegen derde lid (artikel I, onder A, onder 6).

De vraag van deze leden wanneer zij de instructie-amvb voor inrichtingen tegemoet kunnen zien berust mijns inziens op een misverstand. Artikel 39a van het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid tot het uitvoeren van instructieregels, maar het is geenszins de bedoeling dat er één allesomvattende algemene maatregel van bestuur wordt opgesteld. Overigens zijn dergelijke instructieregels tot het bevoegd gezag gericht en bevatten zij geen rechtstreeks voor inrichtingen geldende regels.

De regering is zich goed bewust van het risico van vertraging dat de zware voorhangprocedure met zich brengt. Zij gaat er echter vanuit dat beide Kamers niet lichtvaardig, maar alleen als dat echt nodig is tot een «terugzending» – zoals de leden van de PvdA-fractie dat noemden – zullen besluiten.

Overige opmerkingen en vragen van de CDA-fractie

De in artikel 1 gegeven omschrijving van «inrichting» is ontleend aan de jurisprudentie en is daarmee in overeenstemming. Verwezen zij onder meer naar de uitspraken van de Kroon van 25 november 1959, nr. 25 en van 31 december 1969, nr. 27, en van de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State van 9 augustus 1991, nr. G05.90.1125. Volgens die uitspraken wordt als inrichting aangemerkt «vrijwel elke door de mens ondernomen bedrijvigheid, welke binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht en daarbuiten gevaar, schade of hinder (voor de Hinderwetwijziging van 1981: «van ernstige aard») kan veroorzaken». In de in het wetsvoorstel opgenomen omschrijving is daaraan toegevoegd «bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was». De bedoeling daarvan is te voorkomen dat activiteiten binnen particuliere huishoudens als zodanig onder het begrip inrichting en dus onder het bereik van het inrichtingenregime van de Wet milieubeheer worden gebracht. In de Hinderwetpraktijk werd die uitzondering al gemaakt, bij een omschrijving op wetsniveau was het echter nodig haar ook op dat niveau vast te leggen.

Ook voor voorbeelden van wat als één inrichting moet worden beschouwd, kan ik jurisprudentie aanhalen. De Kroon beschouwde als één inrichting een bedrijfscomplex dat naar burgerlijk recht tot twee afzonderlijke bedrijven behoorde, omdat onder meer was gebleken dat voor het complex een gezamenlijke technische dienst en administratie werkzaam waren en dat interne transportmiddelen door beide bedrijven werden gebruikt (KB 13 november 1978, nr. 24); een aan elkaar grenzende varkensmesterij en een (verpachte) varkensfokkerij werden beschouwd als één inrichting, onder meer vanwege een gemeenschappelijke mestafvoer (KB 16 januari 1980, nr. 44). Een gasdrukregel- en meetstation maakte daarentegen geen deel uit van de betrokken inrichting, hoewel het eigendom was van de exploitant ervan, op het terrein van de inrichting was gelegen en ten behoeve van de inrichting werkte, omdat de houder van de inrichting niet verantwoordelijk was voor de samenstelling, de opbouw en het onderhoud van de installaties in het station en geen toegang tot of zeggenschap daarover had (AGB 26 april 1989, nr. G05.87.130).

Als «werk» moeten worden beschouwd die handelingen die van niet voldoende lange duur zijn om als inrichting te worden aangemerkt. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan grondwateronttrekking in het kader van bouwwerkzaamheden om een bouwput droog te houden, erfophoging, slootdemping.

Op de vraag van deze leden of vanuit een oogpunt van «bestuur dichtbij bedrijven en burgers» en decentralisatie de vastgestelde bevoegdhedenverdeling niet dient te worden heroverwogen in die zin, dat meer bevoegdheden komen te liggen bij gemeenten, samenwerkingsverbanden en provincies, ben ik reeds ingegaan in het begin van deze memorie.

Naar aanleiding van de in het onderhavige wetsvoorstel neergelegde coördinatieconstructie tussen de vergunningaanvragen krachtens de Wabm en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVO) vroegen genoemde leden waarom thans niet gekozen is voor een integrale vergunning. In het algemeen zijn grote voordelen verbonden aan een integrale milieuvergunning voor activiteiten die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken. Er kunnen echter redenen zijn om af te zien van integratie van bepaalde vergunningen. Dit doet zich voor bij de WVO-vergunning, waar integratie enige nadelen met zich zou brengen. De zorg voor de waterkwaliteit is namelijk op grond van de WVO aan de waterbeheerders (te weten het Rijk en voor niet-Rijkswateren voornamelijk waterschappen) opgedragen. Wanneer de WVO-vergunning zou worden opgenomen in de integrale milieuvergunning zou de verantwoordelijkheid voor de WVO-vergunningverlening bij de gemeente of de provincie komen te liggen. De waterbeheerder verliest dan een essentieel beheersinstrument en is voor de uitvoering van zijn taak voor een groot deel afhankelijk van andere overheden. In dat verband is tevens van groot belang dat de waterbeheerder de afgelopen jaren de nodige deskundigheid op het terrein van het kwaliteitsbeheer heeft opgebouwd. Vanwege deze aspecten is uiteindelijk besloten om de bestaande bevoegdhedenverdeling niet open te breken en te volstaan met bovenbedoelde coördinatieconstructie waardoor een integrale afweging van milieu-aspecten voldoende gewaarborgd is. De bevoegdheden op het terrein van vergunningverlening en handhaving van de waterkwaliteitsbeheerder blijven op die manier zowel formeel als materieel onaangetast. Juist vanwege de belangrijke voordelen die verbonden zijn aan het benutten van de bij de waterkwaliteitsbeheerders aanwezige deskundigheid moet de gekozen constructie als het meest doelmatig worden beschouwd.

In antwoord op de vraag naar de rol en de functie van de gemeentelijke lozingsverordening bij indirecte lozings, wijs ik erop dat in de brief van de ministers van VROM en van Verkeer en Waterstaat d.d. 14 mei 1991 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1990/91, 21 087, nr. 17) is aangegeven dat in een afzonderlijk wetsvoorstel de herziening van het systeem van regulering van indirecte lozings zal worden opgenomen. Daarbij zal worden gekozen voor het systeem waarbij het belang van de bescherming van de riolering onder het belang van de bescherming van het milieu in de Wet milieubeheer zal worden gebracht. Alle milieu-aspecten van de indirecte lozings – voor zover het niet gaat om indirecte lozings, die zijn aangewezen op grond van artikel 1, tweede lid, van de WVO – kunnen dan geregeld worden door middel van algemene regels of een vergunning op grond van de Wet milieubeheer. Consequentie hiervan is dat een inrichting geen afzonderlijke (gemeentelijke) lozingsvergunning meer nodig zal hebben. Voor zover de bepalingen in de gemeentelijke lozingsverordening op inrichtingen betrekking hebben, kunnen zij worden gemist.

Ten aanzien van de verhouding tussen de artikelen 39 en 39a van het wetsvoorstel merk ik op dat in beginsel bij het stellen van algemene regels voor vergunningplichtige inrichtingen de voorkeur moet worden gegeven aan een instructie-amvb. Het voordeel van een instructie-amvb is immers dat het bevoegd gezag op die manier in staat is om de voorschriften beter toe te snijden op de specifieke omstandigheden en dat alle voor de inrichting geldende regels worden opgenomen in de vergunning. Een voorbeeld van een dergelijke amvb is het ontwerp-Stortbesluit op grond van de Wet bodembescherming. Van artikel 39 dient alleen gebruik te worden gemaakt indien dat uit een oogpunt van doelmatige regelgeving bijzonder aangewezen is. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer uit een oogpunt van milieubescherming brongericte eisen gesteld moeten worden aan een uit een beperkt aantal inrichtingen bestaande categorie, zoals zich voordoet bij de algemene regels voor emissies van stookinstallaties, of indien geen verschil in voorschriften mogelijk (bijvoorbeeld bij implementatie van EG-richtlijnen) of wenselijk is.

Voorts informeerden deze leden naar de procedurele gang van zaken rond de verdere uitbouw van de Wet milieubeheer. Voorop staat de doelstelling dat een Wet milieubeheer tot stand moet komen met een inhoud zoals geschetst in bijlage 1 van het NMP-Plus. Zoals ik aan de Tweede Kamer heb toegezegd, wordt gewerkt aan het opstellen van een Plan van aanpak inzake de verdere uitbouw van de Wet milieubeheer teneinde tot een prioriteitsstelling te komen. Daarin zal voorop staan de zo snel mogelijke inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel en de daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur (het Inrichtingen- en vergunningenbesluit, de amvb inzake de verklaring van geen bezwaar en een verzamelamvb waarin de aanpassing van de uitvoeringsbesluiten van alle onder de Wet milieubeheer vallende wetten aan de gewijzigde regelgeving wordt opgenomen) en van het wetsvoorstel Milieubeleidsplanning en milieukwaliteitseisen (Kamerstukken I 1991/92, 21 163, nr. 334). Ook zal worden voortgegaan met de verdere behandeling van het wetsvoorstel Afvalstoffen (Kamerstukken II, 1988/89, 21 146), dat bij de Tweede Kamer in behandeling is. Verder zal prioriteit worden gegeven aan de zogenaamde restonderwerpen in het kader van het onderhavige wetsvoorstel, die niet meer bij het voorstel zelf konden worden meegenomen, zoals regeling van een aantal onderwerpen die te maken hebben met een verdere verbetering van het handhavingsinstru-

mentarium, een regeling voor milieuvorslaglegging en een regeling van indirecte lozingen. Het ligt in de bedoeling dat bij de prioriteitsstelling ten aanzien van de hoofdstuksgewijze uitbouw van de Wet milieubeheer voorrang wordt gegeven aan het hoofdstuk handelingen met stoffen en producten. Het moge duidelijk zijn dat de wijziging en totstandkoming van milieuwetgeving veel tijd vergt. In verband met de vereiste zorgvuldige voorbereiding zal dit stapsgewijs moeten plaatsvinden. Het is dan ook niet aan te geven wanneer het gehele proces zal zijn afgerond.

Zoals de leden van de CDA-fractie zelf al constateerden, beschouw ik doel- en middelvoorschriften als gelijkwaardig, terwijl tegelijkertijd een voorkeur voor doelvoorschriften in de wet is neergelegd. Gelijkwaardig in die zin, dat niet op voorhand één van de beide beter is om het beoogde resultaat, vanuit een oogpunt van milieubescherming, te bereiken. Bij elke vergunning moet worden gezien of het mogelijk is om doelvoorschriften te stellen, dat wil zeggen of met doelvoorschriften voldoende bescherming van het milieu kan worden bereikt. Het primaat voor doelvoorschriften geeft aan dat de vrijheid en de verantwoordelijkheid van de ondernemer in beginsel zoveel mogelijk moeten worden gerespecteerd waar het de wijze van milieubescherming betreft. Doelvoorschriften zijn aantrekkelijk omdat zij de ondernemer in staat stellen zelf de oplossingen aan te dragen die voor zijn bedrijf het meest geschikt zijn. Middelvoorschriften kunnen echter in bepaalde gevallen voor het bedrijf zelf duidelijker zijn en meer zekerheid bieden, bijvoorbeeld voor bedrijven die niet of in mindere mate beschikken over milieudeskundigheid. Ze kunnen ook voordelen bieden uit een oogpunt van handhaving. Het is dus niet mogelijk om categorieën van gevallen te onderscheiden waarin óf doelvoorschriften óf middelvoorschriften moeten worden voorgeschreven. Bij elke vergunningaanvraag zal een afweging ter zake moeten plaatsvinden.

Naar aanleiding van de vragen van genoemde leden over het meldingensysteem voor veranderingen in de inrichting wijs ik erop dat artikel 24 alleen van toepassing is op veranderingen in de inrichting, die geschieden in afwijking van de vergunning. Voor veranderingen die binnen de vergunning blijven, hoeft dus geen melding plaats te vinden. Dit betekent dat veel afhangt van de flexibiliteit van de vergunning in het concrete geval. Hoe gedetailleerder de vergunning, des te groter is de kans dat een verandering gemeld moet worden. In het voorbeeld van de leden van de CDA-fractie, waar het betrof een verandering in de inrichting die past binnen de gestelde doelvoorschriften, hoeft inderdaad geen melding plaats te vinden, indien deze verandering voor het overige niet tot een afwijking van de vergunning leidt.

Ik blijf van mening dat geen sprake is van een onnodige belasting van ambtelijk apparaat en bedrijfsleven en van een bureaucratische regeling. Het meldingensysteem is het alternatief voor een opzet waarin alleen veranderingen die de vergunning toestaat, zouden mogen en voor het overige altijd een wijzigingsvergunning zou moeten worden aangevraagd. Via het meldingensysteem is een werkbare en praktische oplossing gevonden. De melding vooraf is noodzakelijk om het bevoegd gezag in staat te stellen tot een beoordeling of inderdaad met een melding kan worden volstaan. Hiermee kan worden voorkomen dat bedrijven, al dan niet door onbekendheid met de regeling, het meldingensysteem anders gebruiken dan het bedoeld is. Voor niet-vergunningplichtige inrichtingen geldt ingevolge artikel 38a een meldingsplicht voor het oprichten van een inrichting en voor het veranderen van een inrichting of de werking daarvan, voor zover deze veranderingen leiden tot aanwijzingen in de (overigens summiere) gegevens die bij de oprichting moeten worden gemeld. Voor het overige geldt dat een inrichting die onder zo'n

algemene maatregel van bestuur valt, moet voldoen aan de regels van die amvb.

De coördinatie tussen bouwvergunning en milieuvergunning is geregeld in artikel 52 van de nieuwe Woningwet en in artikel 10, tweede lid, van dit wetsvoorstel. De regeling komt erop neer dat een bouwvergunning niet wordt verleend, voordat de vereiste milieuvergunning is verleend. Dat geeft de bevoegde organen de gelegenheid beide vergunningen inhoudelijk op elkaar af te stemmen. Daartoe zullen de betrokken diensten van de gemeente of die van de gemeente – bevoegd gezag voor het verlenen van de bouwvergunning – en van provincie of rijk met elkaar moeten overleggen. Indien in het door deze leden aangedragen voorbeeld al bij het aanvragen van de bouwvergunning bekend is dat in het betrokken complex milieuvergunningplichtige inrichtingen zullen worden gevestigd, kan dat betekenen dat de bouwvergunning eerst kan worden verleend als ook over aanvragen voor de betrokken milieuvergunning(en) is beslist. Met de bouw kan dan dus niet worden begonnen. Nog meer dan tot nu toe – in de praktijk komt het immers nog vaak voor dat al wordt gebouwd/opgericht, voordat de milieuvergunning is verleend, terwijl daartegen niet wordt opgetreden (dat is ook de reden voor deze nieuwe constructie) – is het dus van belang dat de milieuvergunning tijdig wordt aangevraagd!

De vraag of ik kan instemmen met de visie van het Bureau Milieu en Ruimtelijke Ordening van de Raad van Nederlandse Werkgeversverbonden VNO en NCW over de wijziging van vergunningen, neergelegd in een brief d.d. 16 oktober 1991, meen ik voldoende te hebben beantwoord met mijn voorgaande opmerkingen over artikel 26a van het wetsvoorstel.

Overige opmerkingen en vragen van de PvdA-fractie

De vraag van de leden van de PvdA-fractie of de mogelijkheden kunnen worden aangegeven waardoor een vergunningaanvrager, wanneer ook de WVO van toepassing is, slechts bij één loket terecht kan, moet ontkennend worden beantwoord. Ook is op dit moment niet te verwachten dat deze mogelijkheid zich in de toekomst zal voordoen. Voor het overige verwijs ik naar hetgeen ik in het voorgaande heb opgemerkt omtrent de coördinatie tussen de vergunningen op grond van de Wet milieubeheer en de WVO.

Het Verdrag van Bazel legt de grensoverschrijdende overbrengingen van gevaarlijke afvalstoffen en huishoudelijke afvalstoffen (niet bedrijfsafvalstoffen) aan banden, in die zin dat de Partijen bij dit Verdrag zich ertoe verplichten de overbrengingen gepaard te doen gaan van een vergunning, waardoor de controle wordt verbeterd. Daarnaast wordt een aantal beginselen erkend, zoals het recht van de verschillende landen om voor de uitvoer van hun grondgebied en de invoer naar hun grondgebied geen toestemming te verlenen. Strikt genomen is het niet zo dat uitvoer buiten de OESO wordt beperkt. Het hangt ervan af welke landen Partij zijn bij het Verdrag, omdat het Verdrag in principe de uitvoer en invoer met betrekking tot landen die geen Partij zijn bij het Verdrag, verbiedt. Het Verdrag zal, naar het zich thans laat aanzien, worden omgezet binnen de EG door middel van een rechtstreeks werkende verordening. Over de inhoud van deze verordening bestaat nog geen overeenstemming binnen de Raad. Ook het advies van het Europees Parlement is nog niet bekend. Onder het Nederlandse voorzitterschap van de EG is met grote inzet gewerkt aan het nader tot elkaar brengen van de verschillende meningen binnen de Raad en ten opzichte van de Europese

Commissie. Een en ander heeft echter nog niet tot overeenstemming geleid. Intensieve onderhandelingen zijn nog steeds gaande om zo spoedig mogelijk een verordening tot stand te brengen, die enerzijds recht doet aan de bepalingen van het Verdrag van Bazel en anderzijds, met name binnen de EG, uit het oogpunt van administratieve verplichtingen werkbaar is. Niet in plaats dient de verordening ook handhaafbaar te zijn.

De capaciteit voor de milieuwetgeving bij het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer is c.q. wordt aanzienlijk uitgebreid. Bij de Centrale directie juridische zaken is de formatie voor wet en regelgeving recentelijk met zes plaatsen uitgebreid. Per 1 mei a.s. zal ook daadwerkelijk in de uitbreiding zijn voorzien; nieuwe medewerkers zijn aangenomen, maar dienen nog hun opzegtermijn uit in hun huidige werkkring. Bij het directoraat-generaal Milieubeheer heeft geen uitbreiding van de formatie in deze zin plaatsgevonden. Om de uitbreiding bij de Centrale directie juridische zaken ook effectief te laten zijn, is het wel nodig dat bij het directoraat-generaal Milieubeheer een voorziening wordt getroffen zodat de beleidsmatige inbreng ten behoeve van de milieuwetgeving ook daadwerkelijk kan worden geleverd. Een en ander wordt via interne prioriteitsstelling opgelost.

Genoemde leden stelden de weigering van vergunningen op basis van omgevingsfactoren aan de orde. Net als het Nederlandse recht staat het Europese recht toe dat ongelijke gevallen ongelijk worden behandeld. Door omgevingsfactoren kunnen overigens gelijke gevallen toch ongelijk blijken te zijn. Ik verwacht niet dat de Europese rechter op dat punt een gedifferentieerd beleid onmogelijk zal maken.

Tenslotte vroegen deze leden naar de mogelijkheden om in de grensstreken te voorkomen dat bedrijven zich aan de andere kant van de grens vestigen om een vergunning te verkrijgen. Inderdaad kan zich de situatie voordoen dat een bedrijf zich aan de andere kant van de grens vestigt vanwege een minder streng vergunningenregime. Ten gevolge van verschillen in omgevingsfactoren, wetgevingsstructuur of milieubeleid kunnen eisen die aan inrichtingen worden gesteld per land verschillen. Door middel van internationaal overleg wordt er naar gestreefd om zo veel mogelijk afstemming te bereiken vanuit een oogpunt van milieubescherming enerzijds en een zo groot mogelijke rechtsgelijkheid voor bedrijven anderzijds. Bovendien zullen de verschillen door het in toemende mate vorm geven van het milieubeleid in EG-verband steeds meer afnemen.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. G. M. Alders