

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)****NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 27 mei 1992

In het verslag van de Commissie voor Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer stelden de leden van de CDA-fractie nog enkele vragen over het onderhavige wetsvoorstel (21 087).

De vermindering van de bestuurlijke lasten voor de betrokken overheden op het terrein van de milieubeleidsplanning als gevolg van de invoering van het wetsvoorstel Milieubeleidsplanning en milieukwaliteits-eisen (Kamerstukken I, vergaderjaar 1991-1992, 21 163, nr. 334) kan als volgt worden toegelicht.

Het is inderdaad zo dat ten opzichte van de huidige situatie in één plan dezelfde onderwerpen aan de orde komen als tot op heden in de afzonderlijke plannen. Verwacht mag echter worden dat het eenvoudiger is om meer onderwerpen in één integraal plan te regelen dan verschillende onderwerpen in afzonderlijke plannen. Er zullen minder afstemmingsproblemen zijn, onderlinge verwijzingen zijn eenvoudiger en er zullen bepaalde gemeenschappelijke elementen zijn die voorheen steeds in elk plan apart moesten worden opgenomen en waarvoor nu maar één regeling nodig is. Daarnaast mag een zeer belangrijke vermindering van bestuurlijke lasten verwacht worden ten gevolge van het feit dat er minder totstandkomingsprocedures hoeven te worden doorlopen. Er zal immers één plan zijn waarvoor één procedure wordt gevolgd.

De uitvoering van het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP) en het NMP-plus kan voor de overheden inderdaad tot een intensivering van milieutaken leiden, maar dit kan niet als een uitvloeisel van eerdergenoemd wetsvoorstel worden beschouwd. Daarentegen kan wel worden gesteld dat zowel het wetsvoorstel Milieubeleidsplanning en milieukwaliteitseisen als het onderhavige wetsvoorstel de overheden belangrijke instrumenten biedt (integraal plan, verordening, integrale milieuvergunning, etc.) om het NMP en NMP-plus-beleid op adequate wijze uit te voeren.

De leden van de CDA-fractie vroegen om een nadere onderbouwing van de stelling dat de uitvoerbaarheid van de regelgeving zal worden verbeterd en de bureaucratie zal worden verminderd. Zij wezen daarbij in

het bijzonder op de afstemmingsconstructies die in het wetsvoorstel zijn opgenomen.

In vergelijking met de huidige situatie biedt het wetsvoorstel meer keuzemogelijkheden ten aanzien van de vorm van algemene maatregelen van bestuur (amvb's). Dat wil echter niet zeggen dat het aantal amvb's zal toenemen. Hierbij kan met name gewezen worden op de nieuwe figuur van de instructie-amvb (artikel 39a). Een van de argumenten om een dergelijke figuur te introduceren, is geweest dat op deze wijze voor bedrijven zoveel mogelijk alle voorschriften in één document worden opgenomen, hetgeen de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de regelgeving bevordert.

Ten aanzien van de door de leden van de CDA-fractie genoemde afstemmingsconstructies (tussen de Wet milieubeheer-vergunning en de vergunning op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo), en tussen de bouwvergunning en de milieuvergunning) moet bedacht worden dat er in die gevallen in de huidige situatie door het ontbreken van een juridische basis vaak in het geheel geen afstemming plaatsvindt. In de praktijk is wel gebleken dat daardoor de handhaafbaarheid ten zeerste wordt bemoeilijkt.

De inhoudelijke afstemming tussen de vergunning op grond van de Wvo en de Wet milieubeheer-vergunning is noodzakelijk omdat anders niet is gewaarborgd dat de zo belangrijke integrale afweging van alle milieu-aspecten plaatsvindt. In de praktijk is gebleken dat het ontbreken van afstemming er toe kan leiden dat bij de Wvo-vergunning onvoldoende rekening wordt gehouden met het effect van die vergunning op bij voorbeeld de afvalstoffenaspecten.

De coördinatieregeling tussen de bouw- en milieuvergunning komt aan een grote behoefte tegemoet. In de praktijk is immers gebleken dat wanneer bedrijven reeds gaan bouwen op basis van de bouwvergunning het vergunningverlenend gezag wordt geconfronteerd met voldoende feiten waardoor het zeer moeilijk is om in de vergunning nog eisen op te nemen bij voorbeeld ten aanzien van de oprichting van de inrichting. Zo is veelvuldig gebleken dat na verlening van de bouwvergunning de inrichting feitelijk reeds in werking wordt gebracht, terwijl de milieuvergunning(en) nog niet is (zijn) verleend.

Daarnaast kan worden opgemerkt dat de verklaring van geen bezwaar-constructie in de plaats komt van de vergunning op grond van de Wet chemische afvalstoffen (Wca). Deze constructie zal voor een beperkt aantal – bij amvb aan te wijzen – inrichtingen gelden. De constructie biedt o.a. het voordeel dat de betrokken bedrijven een vergunning minder nodig hebben en bij één loket terecht kunnen. Bovendien blijft op deze wijze de beoordeling van de doelmatigheid de verantwoordelijkheid van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM).

De consequenties van de Wet milieubeheer voor de meestal sectorgewijze opbouw van de organisatie bij de overheden kunnen niet in algemene zin worden aangegeven. De inrichting van de organisatie is en blijft een verantwoordelijkheid van de betrokken overheden zelf. Het kan worden toegejuicht indien overheden hun organisatiestructuur aanpassen, zodat een integrale benadering conform het stelsel van de Wet milieubeheer vorm kan krijgen. Handhaving van een sectorgewijze opbouw van de organisatie hoeft echter geen belemmering te vormen, mits voldoende structurele voorzieningen worden ingebouwd om te bereiken dat een geïntegreerde milieuvergunning meer zal zijn dan een bundeling van sectorale vergunningen.

Anders dan de leden van de CDA-fractie veronderstelden, is het onderzoek «Project energiebesparing en Milieu-instrumentarium» (PEM) niet bedoeld om te onderzoeken of het überhaupt gewenst is om in

welke situatie dan ook energievoorschriften in vergunningen op te nemen, maar om te onderzoeken in welke mate en op welke wijze het stellen van dergelijke voorschriften raadzaam kan zijn. Het onderzoek zal een belangrijk inzicht moeten geven in de toepassingsmogelijkheden van artikel 1, tweede lid, van het wetsvoorstel. De verkennende onderzoeksfase van PEM is inmiddels afgerond en heeft tot de conclusie geleid dat het in beginsel mogelijk wordt geacht om in de milieuvergunning dan wel in algemene regels energiebesparingseisen op te nemen.

Ik hecht er aan in dit verband nog eens te benadrukken dat er geen sprake is van een wettelijke verplichting tot het stellen van voorschriften met betrekking tot energie en grondstoffen. De betreffende bepaling, die bij amendement van de Tweede Kamer in het wetsvoorstel is gebracht, brengt het verbruik en gebruik van energie en grondstoffen onder het belang van de bescherming van het milieu. Voor de vergunningverlening betekent dit dat ten aanzien van deze aspecten voorschriften kunnen worden gesteld. Bedoelde wijziging van het wetsvoorstel maakt overigens slechts expliciet wat eerder al (zie ook de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer, Kamerstukken II, vergaderjaar 1989-1990, 21 087, nr. 6, blz. 30/31) impliciet onder het begrip «milieu» werd begrepen. Het feit dat het wetsvoorstel nu expliciet deze bevoegdheid bevat wil niet zeggen dat ook in alle gevallen energie- en grondstoffenvoorschriften in de vergunning zullen worden opgenomen. Deze voorschriften kunnen alleen worden gesteld indien dat nodig is in het belang van de bescherming van het milieu (artikel 16). De beoordeling van de vraag of in een concreet geval energievoorschriften in de vergunning moeten worden opgenomen, zal conform het NMP-plus zowel plaats moeten vinden vanuit de gevolgen voor het milieu door het verbruik van energie en grondstoffen als vanuit een zuinig gebruik van energie en grondstoffen. Evenals voor de andere elementen die nu expliciet onder het belang van de bescherming van het milieu worden gebracht, zoals verkeersaantrekkende werking, mobiliteit en afvalstoffen, geldt het algemene toetsingskader van artikel 13 van het wetsvoorstel, alsmede de bepalingen omtrent voorschriften in de artikelen 14 tot en met 17. Dit toetsingskader is niet in die zin objectief dat voor een concreet geval van te voren kan worden aangegeven tot welke uitkomsten de beoordeling zal leiden. De invoeringsbegeleiding in het kader van de Wet milieubeheer zal belangrijke ondersteuning bieden aan de vergunningverlenende overheden om goed te kunnen inspelen op de Wet milieubeheer. Uiteraard kan de deskundigheid en ervaring pas verder worden uitgebreid bij daadwerkelijke toepassing in de praktijk.

In de meerjarenafspraken met verschillende bedrijfssectoren ter uitvoering van het beleid in de Nota energiebesparing (Kamerstukken II, vergaderjaar 1989-1990, 21 570, nrs. 1-2) worden afspraken gemaakt over concreet te realiseren energiebesparing. Met de meeste van deze bedrijfssectoren worden in het kader van het doelgroepenbeleid voor de industrie intentieverklaringen gesloten over de realisering van de integrale milieutaakstelling. De afspraken over energiebesparing worden overgenomen in die intentieverklaringen. In de intentieverklaringen is vastgelegd op welke wijze de daarin gemaakte afspraken worden betrokken bij de vergunningverlening. Uitgangspunt hierbij zijn de wettelijke bevoegdheden en verplichtingen; het wettelijk kader geeft aan welke ruimte er is voor het maken van afspraken. De inhoud van een vergunning kan nooit vooraf volledig worden vastgelegd. Het bestuur heeft immers de wettelijke taak meerdere belangen in ogenschouw te nemen bij de procedure voor vergunningverlening.

Over de meerjarenafspraken met bedrijfssectoren waarvoor het niet in de bedoeling ligt om op korte termijn een intentieverklaring over de realisering van de integrale milieutaakstelling af te sluiten, wordt overleg

gevoerd met de betrokken overheden over de wijze waarop deze afspraken bij de vergunningverlening kunnen worden betrokken.

In het advies «Naar een integrale milieuvergunningverlening» (Kamerstukken II, vergaderjaar 1989–1990, 21 087, nr. 4) heeft de Evaluatiecommissie Wabm (ECW) aanbevolen om de afstemming tussen de Wabm-vergunning en de Wvo-vergunning te laten plaatsvinden door middel van een verklaring van geen bezwaar van de waterkwaliteitsbeheerder. In de memorie van antwoord bij dit wetsvoorstel aan de Tweede Kamer (blz. 20/21) is een overzicht gegeven van de standpunten van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (UvW), het Interprovinciaal Overlegorgaan (IPO), VNO/NCW en de Stichting Natuur en Milieu ten aanzien van de aanbeveling van de ECW. Omdat de standpunten nogal uiteen lagen, werd een ambtelijke taakgroep ingesteld die de noodzaak en praktische mogelijkheden zou onderzoeken van verdere integratie van het vergunningstelsel van de Wabm met het vergunningstelsel van de Wvo en de daarmee verbonden bevoegdheid tot algemene regelgeving voor inrichtingen. De taakgroep had als uitgangspunt de reeds in het wetsvoorstel opgenomen coördinatieconstructie genomen en ging uit van de eis dat een integrale afweging moest zijn gewaarborgd. De aanbevelingen van de taakgroep zijn ook beschreven in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer. Over deze aanbevelingen is overleg gevoerd met de genoemde organisaties. De uitkomsten van dit overleg zijn bij brief van 14 mei 1991 (Kamerstukken II, vergaderjaar 1990–1991, 21 087, nr. 17) aan de Tweede Kamer medegedeeld. De aanbevelingen van de taakgroep tot verdere verbetering van de reeds in het wetsvoorstel opgenomen coördinatieconstructie werden algemeen onderschreven. Deze aanbevelingen zijn daarom overgenomen en zoveel mogelijk in het wetsvoorstel verwerkt. Punten waarvoor dit niet mogelijk was – bij voorbeeld in verband met de advisering door de Raad van State – moesten in een apart wetsvoorstel worden opgenomen. Geconcludeerd werd dat hiermee een integrale afweging van milieu-aspecten voldoende was gewaarborgd, terwijl de bestaande bevoegdhedenverdeling werd gerespecteerd. Tevens bood de hier bedoelde oplossing belangrijke voordelen uit een oogpunt van het benutten van de in de praktijk gegroeide deskundigheid en was daarmee het meest doelmatig. Een verdergaande constructie, zoals die met een verklaring van geen bezwaar van de waterkwaliteitsbeheerder, kende het nadeel van een doorkruising van bestaande bevoegdheden, zonder dat – naar de mening van de meeste betrokken instanties – een grotere bescherming van het milieu hiermee beter was gewaarborgd.

Indien de voorschriften ten aanzien van de bescherming van de riolering in de Wet milieubeheer-vergunning kunnen worden opgenomen, heeft een inrichting geen afzonderlijke gemeentelijke lozingsvergunning meer nodig. In gevallen waarin gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn, zullen zij dus dergelijke voorschriften in de vergunning op moeten nemen. Ook nu reeds zijn de provincies betrokken bij het rioleringsbeheer. In provinciale (autonome) verordeningen komen veelvuldig bepalingen voor – gericht tot de gemeenten – ten aanzien van de riolering. Er lijkt dus geen enkele aanleiding te zijn om te vrezen voor nalatigheid van de provincies op dit punt. Mocht de provincie onverhoopt toch verzuimen om voorschriften ten aanzien van de riolering op te nemen in de ontwerp-beschikking, dan kan de gemeente in haar positie van wettelijk adviseur de provincie daar altijd op wijzen.

Bij de zogenaamde instructie-amvb (artikel 39a van het wetsvoorstel) wordt aan het vergunningverlenend gezag opgedragen om bepaalde voorschriften op te nemen in de vergunningen van inrichtingen die

behoren tot de in de amvb aangewezen categorie(ën). In de tekst van artikel 39a is uitdrukkelijk bepaald dat steeds moet worden aangegeven in hoeverre het bevoegd gezag mag afwijken dan wel nadere eisen kan stellen; dit wordt ook wel aangeduid als de noodzakelijke «bandbreedte». De instructie-amvb kan worden beschouwd als een alternatief instrument voor de rechtstreeks werkende amvb van artikel 39, waarbij in het wetsvoorstel een voorkeur is neergelegd voor de instructie-amvb. Die voorkeur hangt onder meer samen met het feit dat de bandbreedte in de instructie-amvb aan provincies en gemeenten juist meer mogelijkheden biedt dan bij een rechtstreeks werkende amvb om rekening te houden met lokale omstandigheden. Het kunnen toespitsen op de concrete situatie is een belangrijk element van de instructie-amvb.

Ten aanzien van de afweging tussen doel- en middelvoorschriften geldt dat in eerste instantie moet worden bezien of het mogelijk is om de doeleinden aan te geven die de vergunninghouder dient te verwezenlijken. Voor zover dit naar het oordeel van het bevoegd gezag noodzakelijk is, kan ook worden aangegeven welke middelen daarbij moeten worden toegepast. Op basis hiervan moet een concretisering plaatsvinden naar het individuele bedrijf; er is immers geen sprake van een gebonden beschikking, waarbij vooraf reeds vastligt hoe de hoofdlijnen van de beschikking zullen komen te luiden.

Het is een algemeen onderschreven wenselijkheid om taken en bevoegdheden zoveel mogelijk te decentraliseren. Bij een decentrale vergunningverlening kunnen vergunningvoorschriften onderling verschillen, bij voorbeeld vanwege lokale omstandigheden. Vergunningverlenende overheden zijn echter altijd gebonden aan het wettelijk toetsingskader. Daarbij kan er nog op worden gewezen dat vergunningen in beroep getoetst kunnen worden door de rechter; het toetsingskader van de rechter omvat ook het gelijkheidsbeginsel.

Het begrip «bedrijfsinterne milieuzorg» is geen wettelijk omschreven begrip. In de notitie Bedrijfsinterne Milieuzorg (Kamerstukken II, vergaderjaar 1988-1989, 20 633, nr. 3) is wel een beschrijving gegeven van de elementen die in het algemeen deel uitmaken van zo'n systeem; dit zijn meer elementen dan op grond van de Wet milieubeheer in een vergunning kunnen worden voorgeschreven. Een aantal elementen van een milieu-zorgsysteem kan wel in vergunningvoorschriften worden opgenomen, zoals de verplichting om emissies te meten en te registreren en de verplichting tot het doen van onderzoek naar het verder terugbrengen van emissies (artikel 18, eerste lid, onder a, b en c, van het wetsvoorstel). Vooralsnog wordt het tot stand komen van bedrijfsinterne milieuzorg in eerste instantie als een eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven gezien. Uitgangspunt van de regering is de invoering ervan vooralsnog op vrijwillige basis te realiseren. Wel is – zoals reeds eerder aangekondigd (memorie van antwoord bij dit wetsvoorstel aan de Tweede Kamer, blz. 10) – momenteel een wetsvoorstel milieuverslaglegging in voorbereiding, dat het mogelijk zal maken om voor bepaalde categorieën van bedrijven het maken van een milieuverslag verplicht te stellen.

Zoals ook is aangegeven in de toelichting bij het Inrichtingen- en Vergunningenbesluit Wet milieubeheer (Staatscourant 109, 10 juni 1991) kan een bedrijf dat een bedrijfsintern milieuzorgsysteem heeft opgezet, een beschrijving hiervan opnemen in de aanvraag om een vergunning. Dit kan ertoe leiden dat minder gedetailleerde gegevens hoeven te worden verstrekt bij de aanvraag. Het milieuzorgsysteem kan dan een rol spelen bij de beoordeling van de aanvraag en het is ook mogelijk voor het bevoegd gezag om te bepalen dat het milieuzorg-

systeem deel uitmaakt van de vergunning (artikel 16, eerste lid, van het wetsvoorstel).

Ik vertrouw er op dat met het bovenstaande de mondelinge behandeling van het onderhavige wetsvoorstel voldoende is voorbereid.

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