

Vergaderjaar 2000–2001

27 664

## Toekomst milieuwetgeving

Nr. 2

NOTA

**Met recht verantwoordelijk!**

*Discussienota over de toekomst van een op duurzame ontwikkeling gerichte milieuwetgeving in een verantwoordelijke samenleving*

**Inhoudsopgave**

<b>Voorwoord</b>	2	6.2	Knelpunten in de doorwerking van milieukwaliteits-eisen	84
<b>Samenvatting</b>	4	6.3	Systematiek van bevoegdheidentoedeling	87
<b>1. De milieuwetgeving: zoeken naar een nieuwe balans</b>	<b>10</b>	<b>7.</b>	<b>Betrokkenheid en rechten van burgers</b>	<b>91</b>
<b>2. Integratie van milieuwetgeving</b>	<b>25</b>	<b>8.</b>	<b>Handhaafbaarheid en handhaving van milieuregelgeving</b>	<b>101</b>
<b>3. Integratie van het milieubelang op andere terreinen van overheidsbeleid</b>	<b>34</b>	8.1	Handhaafbaarheid van milieuregelgeving	101
<b>4. Verantwoordelijkheden en kaderstelling</b>	<b>38</b>	8.2	Handhaving van milieuregelgeving	105
4.1 Sturen op eigen verantwoordelijkheid	38	<b>9.</b>	<b>Vereenvoudiging van wetgeving en vermindering van administratieve en bestuurlijke lasten</b>	<b>117</b>
4.2 Naar een vernieuwde milieuvergunning	42	<b>10.</b>	<b>Experimenteren binnen randvoorwaarden</b>	<b>121</b>
4.3 Aandachtspunten voor betere aansluiting op verantwoordelijk milieugedrag	44	<b>11.</b>	<b>Internationale dimensie</b>	<b>124</b>
4.3.1 Deregulering vergunningvereiste en voorschriften	44	<b>12.</b>	<b>Aanzet voor een vervolgtraject</b>	<b>128</b>
4.3.2 Marktgerichte instrumenten zoals verhandelbare emissies	46	Bijlage 1: Belangrijkste wetten voor het milieubeleid		131
4.3.3 Duurzaam ondernemen in relatie tot ketenbeheer	48	Bijlage 2: De aanbevelingen uit het rapport «De toekomst van de Wet milieubeheer»		132
4.3.4 Stoffen en producten	50	Bijlage 3: Overzicht van lopende of in voorbereiding zijnde wijzigingen van de Wet milieubeheer		135
4.3.5 Andere handelingen	54	Bijlage 4: Afkortingenlijst		140
4.4 Beginselen en zorgplichten als brug naar gereguleerde zelfsturing	54			
4.5 Organisatie van de uitvoering van de vergunningverlening	59			
<b>5. Planning van het milieubeleid</b>	<b>66</b>			
5.1 Achtergronden van het planstelsel	66			
5.2 Ervaringen met het planstelsel	67			
5.3 De relatie tussen milieuplannen en ruimtelijke plannen	75			
<b>6. Normstelling voor milieukwaliteit</b>	<b>82</b>			
6.1 Effectgericht milieubeleid	82			

## VOORWOORD

De bestaande Nederlandse milieuwetgeving is zo slecht nog niet: in wetenschappelijk en praktijkonderzoek krijgt de milieuwetgeving meestal een ruime voldoende. Niettemin zijn aanzienlijke verbeteringen mogelijk. Juist vanwege de lange tijdsduur van het wetgevingsproces is het belangrijk vooruit te denken of de milieuwetgeving op langere termijn ook nog zal voldoen. Sluit de milieuwetgeving dan nog wel aan op ontwikkelingen in het milieubeleid (zoals deze zullen worden geschetst in het in voorbereiding zijnde NMP4), op ontwikkelingen in de relatie met andere beleids-terreinen zoals de ruimtelijke ordening, op ontwikkelingen in het internationale milieurecht en op algemene maatschappelijke ontwikkelingen zoals een toenemende aandacht voor zelfregulering en een steeds grotere behoefte aan een kwalitatief hoogwaardige, gezonde en veilige leef-omgeving?

De laatste jaren worden we steeds vaker geconfronteerd met het ontbreken van die aansluiting. Soms proberen we nieuwe ontwikkelingen toch binnen het kader van de bestaande wetgeving te passen, terwijl die wetgeving daar eigenlijk niet voor geschreven is. Dit kan leiden tot rechts-onzekerheid en problemen bij de uitvoering en handhaving. Soms raken we daarmee aan grenzen van wat uit een oogpunt van rechtsstatelijkheid en democratie aanvaardbaar is. Bovendien kan de geloofwaardigheid van het recht als instrument van milieubeleid in gevaar komen. De effectiviteit en efficiency van het milieubeleid kunnen daardoor verminderen.

Daarbij komt bovendien dat de Nederlandse milieuwetgeving niet erg eenvoudig in elkaar zit en daardoor een samenhangende aanpak van de problemen bemoeilijkt. Met de inwerkingtreding van de Wet milieubeheer in 1993 is in deze situatie wel verbetering gebracht, maar de Wet milieubeheer is anno 2000 nog maar voor zo'n 60% voltooid.

Voor de goede orde: het bovenstaande houdt geen verwijt in naar het tot nu toe gevoerde beleid. Het is een beeld dat pas kon ontstaan nadat een aantal van de genoemde ontwikkelingen beter was uitgekristalliseerd.

Het is nu tijd om een plan te trekken, waardoor we de toekomstige milieuwetgeving weer in balans kunnen brengen met enerzijds relevante ontwikkelingen en anderzijds uitgangspunten van democratie en rechtsstaat. Het voornemen om tot zo'n plan te komen is reeds aangekondigd in het NMP3 en bij de aanbieding aan de Tweede Kamer van het rapport «De toekomst van de Wet milieubeheer» in april 1998. Tegen deze achtergrond schetst deze discussienota de mogelijke contouren van de toekomstige milieuwetgeving. De voorstellen zijn er op gericht overeenstemming te bereiken over de wijze waarop de milieuwetgeving zich in de komende 10 jaren zou moeten ontwikkelen.

Rode draad is het toenemend besef van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid en samenleving voor het milieu. Een verantwoordelijkheid die niet vrijblijvend mag zijn. Overheid en samenleving moeten daarom ook corrigerend kunnen optreden, indien die verantwoordelijkheid niet of onvoldoende wordt opgepakt. In de discussienota wordt in dit verband ook ingegaan op de lessen die voor de milieuwetgeving en de uitvoering daarvan uit het rapport van de Commissie onderzoek vuurwerkcramp, de Commissie Oosting, kunnen worden getrokken. In aansluiting op het kabinetsstandpunt ten aanzien van bedoeld rapport wordt voor de onderwerpen van deze discussienota aangegeven waar de aanbevelingen van de Commissie een rol spelen in de bijstelling van de milieuwetgeving.

Leidend in het milieubeleid is het uitgangspunt dat bedreigingen die onomkeerbare nadelige gevolgen kunnen hebben voor mens en milieu, in

beginsel niet geaccepteerd kunnen worden. Dit uitgangspunt bepaalt ook de verantwoordelijkheid van de overheid voor de bescherming en de verbetering van het leefmilieu (zoals deze is neergelegd in artikel 21 van de Grondwet). Dus: uitgaan van verantwoordelijk milieugedrag, maar ook zorgen voor kaderstellende, uitvoerbare en handhaafbare, dus kortom verantwoorde milieuwetgeving: «Met recht verantwoordelijk!»

Een discussienota vraagt om een stevige discussie met het parlement. De nota is ook bedoeld om de discussie over de toekomst van de milieuwetgeving in breder verband te voeren. Daarvoor zullen in 2001 betrokken organisaties formeel worden geraadpleegd en zullen discussiebijeenkomsten worden georganiseerd. In september 2000 heeft de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer reeds een advies uitgebracht over een concept van de discussienota van juli 2000. Naar aanleiding van dit advies is de nota op diverse punten aangepast.

Het is de bedoeling om naar aanleiding van de gevoerde discussie eind 2001 een concreet uitvoeringsprogramma voor te leggen aan de Tweede Kamer. Bepaalde voorstellen zullen reeds op korte termijn kunnen leiden tot wetwijziging, andere voorstellen hebben betrekking op nader onderzoek of overleg op langere termijn. Voor sommige onderdelen van de milieuwetgeving zijn overigens reeds wetwijzigingen in procedure gebracht; deze trajecten worden gewoon voortgezet, waarbij wel zoveel mogelijk een relatie wordt gelegd met de voorstellen van de discussienota.

J. P. Pronk

## **SAMENVATTING**

### **Hoofdpijnen van een visie op de toekomstige milieuwetgeving**

Op dit moment bestaat onvoldoende duidelijkheid over de wijze waarop de Nederlandse milieuwetgeving zich over een termijn van 5 tot 10 jaar zal moeten ontwikkelen. Het milieubeleid is voortdurend in beweging. Dat leidt er bijvoorbeeld toe dat vanuit allerlei verschillende invalshoeken initiatieven worden ontplooid om ook de wetgeving aan te passen, zonder dat wordt gekeken naar de samenhang tussen die initiatieven. De gebruikers van de wetgeving (uitvoerende overheden, burgers, bedrijven en handhavers) worden met dit gebrek aan samenhang geconfronteerd. Verminderde effectiviteit en efficiency van het milieubeleid kunnen het gevolg zijn. Er zijn ook voorbeelden van nieuwe ontwikkelingen in het milieubeleid of in de maatschappij waarmee bij de bestaande wetgeving nog geen rekening was gehouden, maar waarvoor – met het oog op een snelle realisatie – toch op basis van bestaande wetgeving beleid wordt opgezet. Bij de uitvoering of handhaving komen de grenzen van de wet dan steeds dwingender in beeld.

Conclusie van deze discussienota is dat de huidige milieuwetgeving onvoldoende aansluit bij een aantal relevante ontwikkelingen. Daarbij gaat het in ieder geval om ontwikkelingen in het milieubeleid zelf, ontwikkelingen in de relatie van het milieubeleid tot andere beleidsterreinen (zoals de ruimtelijke ordening), ontwikkelingen in het internationale milieurecht en maatschappelijke ontwikkelingen zoals het gebruik maken van andere vormen van sturing, een toenemende zelfregulering en een groeiende zorg over de kwaliteit en veiligheid van de leefomgeving. Omdat wetgeving doorgaans een proces van lange adem is, is het belangrijk nu na te denken en plannen te maken over wetswijzigingen en daartoe noodzakelijke stappen (zoals bijvoorbeeld het starten van onderzoek of overleg).

Bij een betere aansluiting van de wetgeving op dergelijke ontwikkelingen moet wel sprake zijn van een goed evenwicht tussen beleidsuitgangspunten en uitgangspunten van democratie en rechtsstaat. Dat evenwicht kan bijvoorbeeld verstoord raken als de wetgever «té eenzijdig terugtreedt» en de bescherming van het milieu té zeer overlaat aan maatschappelijke krachten. Terugtrekken van wetgever en uitvoerende overheid kan alleen als voldoende procedurele en inhoudelijke uitgangspunten van milieurecht in de wet zijn vastgelegd. Het evenwicht kan ook verstoord raken als in de wetgeving té veel beleidsterreinen op elkaar worden gestapeld of wanneer wetgeving té eenzijdig als een (soms wel en soms niet te hanteren) instrument voor de overheid wordt beschouwd.

De discussienota over de toekomst van de milieuwetgeving «Met recht verantwoordelijk!» beschrijft elementen van een visie op de toekomst van de milieuwetgeving in een verantwoordelijke samenleving, waarover een brede discussie wenselijk wordt geacht. De nota bouwt voort op beleidsvoornemens ten aanzien van de Wet milieubeheer zoals beschreven in het NMP3 en zoekt aansluiting bij het in voorbereiding zijnde NMP4. De hoofdpijnen van de visie in de discussienota houden in dat de toekomstige milieuwetgeving:

- steeds meer het internationale milieurecht als een vertrekpunt kiest;
- uitgaat van het brede begrip van «de bescherming van het milieu»;
- een zodanige geïntegreerde systematiek kent, dat de Wet milieubeheer als procedureel en inhoudelijk kader fungeert en de verschillende met de zorg voor het milieubeleid belaste ministers tezamen verantwoordelijk zijn voor een goede kwaliteit en uitvoering van die wet;
- goede mogelijkheden biedt om tot een versterkte samenhang te

- komen van het milieubeleid en andere beleidsterreinen, die de kwaliteit van de leefomgeving betreffen;
- alleen nog maar handhaafbare regels bevat;
  - bedreigingen van het milieu, die onomkeerbare gevolgen kunnen hebben voor mens en milieu, strak reguleert;
  - andere activiteiten met nadelige gevolgen voor het milieu toestaat onder bepaalde voorwaarden, die steeds meer het karakter krijgen van aantoonbare zelfregulering.

Voor het beter mogelijk maken van zelfregulering, zoals beschreven in de discussienota, moet wel aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan:

- Er dienen voldoende procedurele en inhoudelijke waarborgen te bestaan. Zo moet de burger bijvoorbeeld weten welke richtsnoeren de overheid zal hanteren om de werking van systemen van zelfregulering te beoordelen en moet de overheid hier ook op kunnen aanspreken.
- De overheid dient over adequate correctiemechanismen te beschikken, voor het geval de systemen van zelfregulering niet of onvoldoende werken, dan wel om «free-ridersgedrag» tegen te gaan. Dat betekent bijvoorbeeld dat er voldoende vangnetbepalingen (in de vorm van zorgplichten) moeten zijn, dat de overheid over «stok-achter-de-deur»-bevoegdheden moet beschikken en dat de overheid over een doeltreffend handhavingsinstrumentarium moet beschikken.
- De uitvoerende overheid dient over een grote mate van professionaliteit te beschikken. Bevoegdhedenverdeling moet gebaseerd zijn op zakelijke motieven zoals aantoonbare efficiency en effectiviteit, deskundigheid, aansluiting tussen enerzijds schaalniveau, omvang en impact van de milieuproblemen en anderzijds het uitvoerende niveau, enzovoorts.

De voorstellen van de nota zijn gericht op het invullen c.q. uitwerken van deze algemene lijnen. De verwerking in wetgeving zal zo'n 5 tot 10 jaar in beslag kunnen nemen.

### **De voorstellen**

Om de discussie te initiëren en te structureren bevat de nota een groot aantal concrete voorstellen om de milieuwetgeving te verbeteren, dan wel om hiernaar onderzoek te doen. Hieronder wordt een aantal voorstellen kort weergegeven.

### **Interne integratie**

Zo wordt voorgesteld om de milieuwetgeving, waarvoor de minister van VROM eerstverantwoordelijk is, te bundelen in de Wet milieubeheer. Hierdoor kan de wetgeving worden vereenvoudigd en een samenhangende aanpak van milieuproblemen worden bevorderd. Wetgeving waarvoor andere ministers eerstverantwoordelijk zijn, kan in beginsel ook in de Wet milieubeheer worden opgenomen, voorzover die wetgeving de bescherming van het milieu of onderdelen daarvan centraal stelt. Zo'n integratieslag zou gestalte kunnen krijgen zonder de bestaande bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan te tasten. De Wet milieubeheer zou daarmee nog veel meer een «rijksbrede» kaderwet voor het milieubeleid kunnen worden, waarvoor diverse ministers (mede)verantwoordelijkheid dragen. Naar zo'n integratie zou echter eerst nader onderzoek moeten worden verricht. Het voorstel is om dat onderzoek uit te laten voeren door interdepartementale taakgroepen. Daarbij kunnen de voor- en nadelen van zo'n integratie worden afgewogen en kunnen ook andere opties (bijvoorbeeld een verbeterde afstemming) worden onderzocht. Voorop staat dat het centrale toetsingskader van de Wet milieubeheer is

«de bescherming van het milieu», waarbij het brede milieubegrip wordt gehanteerd. Ook zal in de wet vastgelegd worden dat beslissingen mede gericht moeten zijn op het bereiken van duurzame ontwikkeling.

### **Externe integratie**

Veel milieudoelstellingen kunnen slechts worden gerealiseerd wanneer wordt onderkend dat het milieubelang een belangrijke rol moet spelen bij de besluitvorming op andere beleidsterreinen. Externe integratie van het milieubelang staat bijvoorbeeld centraal bij het instrumentarium van de milieu-effectrapportage. Daarnaast zou de externe integratie een extra stimulans kunnen krijgen wanneer in bepaalde wetten het milieubelang expliciet als een mee te wegen belang zou worden genoemd. Externe integratie kan ook betekenen dat het milieubelang een zelfde positie krijgt als andere belangen. Voorgesteld wordt in Europees verband te bepleiten dat bij de Europese besluitvorming steeds serieus moet worden gezocht naar een zorgvuldig evenwicht tussen enerzijds belangen van harmonisatie en interne markt en anderzijds het milieubelang.

### **Verantwoordelijkheid binnen kaders**

Binnen een milieuwetgeving die qua systematiek «op orde» is, moet in de toekomst beter aansluiting worden gezocht bij de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven. Beginselen van milieurecht en zorgplichten kunnen daarbij een belangrijke rol spelen; zij bieden de overheid (begin-selen) en de burger en de bedrijven (zorgplichten) houvast, daar waar de regelgeving minder sturend en gedetailleerd is. Voorgesteld wordt om in de Wet milieubeheer de belangrijkste milieubeginselen, waaronder het duurzaamheidsbeginsel, het preventiebeginsel en het verzorgingsbeginsel, te codificeren.

Met betrekking tot vergunningverlening aan bedrijven wordt een aantal voorstellen gedaan. Voorgesteld wordt op korte termijn een wetwijziging voor te bereiden om een aantal belemmeringen voor het werken met een «vergunning op hoofdzaken» weg te nemen. Daarmee kan tevens meer rechtszekerheid worden geboden voor alle betrokkenen. Onderzocht zou kunnen worden of het mogelijk is in de Wet milieubeheer een basis te creëren voor bedrijven die gezamenlijk een vergunningaanvraag willen indienen (bijvoorbeeld op een «duurzaam bedrijventerrein» of in concernverband). Ook zal de Wet milieubeheer op korte termijn moeten voorzien in een regeling voor het verhandelen van emissies of rechten.

De afgelopen jaren zijn reeds voor veel bedrijven algemene regels opgesteld, waardoor de individuele vergunningplicht kon vervallen. Het voorstel is te onderzoeken of in de toekomst nog meer bedrijven onder algemene regels zouden kunnen vallen.

Naast inrichtingen vormen stoffen en producten een belangrijke bron van milieubelasting. Het voorstel is om op korte termijn een wetsvoorstel op te stellen met betrekking tot stoffen en producten (hoofdstuk 9 van de Wet milieubeheer). Hierin zou onder meer een zorgplicht voor producenten kunnen worden opgenomen. In het kader van genoemd wetsvoorstel zal ook bij het juridisch instrumentarium voor het productenbeleid beter aansluiting worden gezocht bij de eigen verantwoordelijkheid van producenten.

De ontwikkelingen in de regelgeving met betrekking tot bronnen van milieubelasting, zoals bedrijven, vragen om een effectieve en efficiënte organisatie van de uitvoering van de regelgeving. Er is aanleiding om, mede gelet op de aanbevelingen van de Commissie onderzoek vuurwerk-ramp, de bevoegdhedenverdeling op het terrein van vergunningverlening aan bedrijven aan een nadere afweging te onderwerpen. Nagegaan zal worden of met de huidige toepassing van de criteria voor de bevoegdhedenverdeling voldoende recht wordt gedaan aan situaties waarin een

niet voldoende adequate vergunningverlening, naleving van die vergunning of handhaving in de praktijk grote nadelige effecten kan hebben voor de gezondheid en veiligheid van de mens en voor het milieu. Bovendien zal worden bezien op welke wijze het mogelijk is de uitvoering van de vergunningverlening verder te professionaliseren en krachten, deskundigheid en inzicht op dit terrein te bundelen.

### **Planning van het milieubeleid**

Het voorstel is om het milieuplanstelsel in de Wet milieubeheer te vereenvoudigen, zowel qua procedure als qua inhoudsvereisten. Het bestaande planstelsel staat het streven om te komen tot een meer op de leefomgeving geïnspireerde planning niet in de weg. Het bundelen van plannen van verschillende beleidsterreinen zou wel vergemakkelijkt kunnen worden als die plannen eenzelfde juridische status zouden hebben. Voor wat betreft plannen op andere beleidsterreinen, met name die van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, zouden geen belemmeringen moeten bestaan om milieubepalingen op te nemen. Anderzijds zou bij milieuvergunningverlening ook moeten worden getoetst aan het gemeentelijk bestemmingsplan.

### **Normstelling voor milieukwaliteit**

Het voorstel is om te voren goed na te denken, of een bepaalde milieunorm wel een juridische basis zou moeten krijgen. Als gekozen wordt voor een juridische basis, dienen naleving en handhaving uitgangspunt te zijn. Het begrippenkader van milieukwaliteitseisen moet volledig en helder zijn. Hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer zou hiertoe moeten worden aangepast.

Bij decentralisatie van de bevoegdheid tot het stellen van milieukwaliteitseisen moet zoveel mogelijk eenzelfde systematiek worden gevolgd.

### **Betrokkenheid en rechten voor burgers**

Versterking van de eigen verantwoordelijkheid voor het milieu in de regelgeving betekent dat burgers ook de mogelijkheid moeten hebben elkaar op die eigen verantwoordelijkheid aan te spreken. Hiertoe dienen goede voorzieningen te worden getroffen, om te voorkomen dat de burger tussen de wal (de terugtrekkende overheid) en het schip (het zelfsturende bedrijf) valt. Denkbaar is dat partijen een gedragscode opstellen, waarin afspraken worden gemaakt over de betrokkenheid van derden bij vormen van zelfregulering. Omwonenden van bedrijven die geen vergunning meer nodig hebben, maar onder algemene regels vallen, zouden in rechte een betere positie moeten hebben; naar de mogelijkheden hiervoor wordt onderzoek bepleit.

Voor een goede bescherming is informatie essentieel. Hiertoe kunnen ook de resultaten van controles bij bedrijven worden gerekend. De wet zou een voorziening kunnen treffen om burgers inzicht te geven in deze informatie.

Als vanouds kan in het milieurecht «een ieder» beroep instellen bij de rechter. Juist vanwege de veranderingen in het milieurecht om te komen tot meer zelfregulering, wordt een discussie wenselijk geacht over de handhaving van deze «actio popularis».

### **Handhaafbaarheid en handhaving**

De handhaafbaarheid van de milieuregelgeving moet worden vergroot. Zorgplichten kunnen hierbij een belangrijke rol spelen. Begin 2001 is een gezamenlijk project van het Ministerie van VROM en het OM gestart,

waarin voorstellen zullen worden geformuleerd voor een beter handhaafbare milieuregelgeving.

De bevoegdheden van de minister om in het kader van het tweedelijns-toezicht in te grijpen in situaties waarin sprake is van tekortschietende handhaving, worden versterkt.

Het handhavingsinstrumentarium wordt verbeterd zoals reeds eerder voorgesteld. Een heldere uitvoeringsstructuur is voor een goede handhaving essentieel: het wetsvoorstel handavingsstructuur zal hiertoe een belangrijke aanzet geven. Nagegaan zal worden hoe – binnen de context van de bestuursovereenkomsten – gestalte kan worden gegeven aan de vorming van regionale milieudiensten of andere samenwerkingsverbanden ten behoeve van een kwalitatief goede uitvoering van de handhaving door gemeenten, provincies, waterschappen en rijksdiensten. Het voorstel is voorts om op korte termijn een algemene milieuschade-regeling op te zetten, die met name gericht is op het herstel van ecologische schade.

### **Vereenvoudiging en vermindering administratieve lasten**

Een belangrijke deregulering zal plaats kunnen wanneer de wetgeving sterker wordt geënt op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven.

Daarnaast worden de mogelijkheden onderzocht om de uitvoeringsregelgeving van de milieuwetgeving te vereenvoudigen en te stroomlijnen. Ook wordt nader onderzoek gedaan naar het gebruik van ICT bij de uitvoering van de milieuregelgeving.

### **Experimenteren**

Ondanks de voorgestelde moderniseringsslag zal in de toekomst blijken dat er behoefte blijft bestaan aan experimenteren in de praktijk. Het voorstel is om met betrekking tot twee onderdelen van de milieuwetgeving experimenteerbepalingen op te nemen: met betrekking tot plannen en met betrekking tot vergunningverlening. Het experimenteren dient wel aan duidelijke randvoorwaarden te voldoen.

### **Internationale dimensie**

Het voorstel is om een actieplan op te stellen voor een dialoog in Europees verband over de voorstellen van de discussienota. Hoofdstuk 3 van de Wet milieubeheer (Internationale zaken) zal een regeling bevatten voor versnelde implementatie van EU-regelgeving in bepaalde gevallen.

### **Relatie met kabinetsstandpunt inzake Rapport Commissie onderzoek vuurwerkrap**

Bij een aantal van de in deze discussienota aan de orde komende onderwerpen is sprake van een verband met de aanbevelingen van de Commissie onderzoek vuurwerkrap, de Commissie Oosting. Dit geldt in ieder geval voor de volgende voorstellen:

- het voorstel tot heroverweging van de bevoegdhedenverdeling voor de milieuvergunningverlening en handhaving (voorstel 10a);
- de voorstellen tot verdergaande professionalisering van de organisatie van de uitvoering van de vergunningverlening en de handhaving (voorstellen 10b en 18d);
- het voorstel om met het oog op de gezondheid en veiligheid te komen tot een sluitende afstemming van de milieu- en bouwvergunningverlening en de instrumenten van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, met name het bestemmingsplan (voorstel 12a);



- het voorstel om meer eenheid en duidelijkheid te bewerkstelligen in de systematiek van het stellen van milieukwaliteitseisen (voorstel 13a);
- het voorstel strekkende tot een betere toegang tot milieu-informatie (ook ten aanzien van resultaten van controles op de naleving van milieuregelgeving) voor de burgers (voorstel 16d);
- de uitvoering van het Handhaafbaarheidsproject milieuregelgeving (voorstel 17b);
- het voorstel om in het kader van het tweedelijnstoezicht de minister van VROM te voorzien van meer adequate bevoegdheden in gevallen van tekortschietende handhaving (voorstel 18b).

### **Aanzet voor een vervolgtraject**

Het overleg met het parlement over deze discussienota zal naar verwachting in de eerste helft van 2001 kunnen plaatsvinden. De nota is echter ook bedoeld om de discussie over de toekomst van de milieuwetgeving in breder verband te voeren. De discussienota eindigt met een voorstel voor het vervolgtraject.

Om te beginnen zullen in 2001 betrokken organisaties formeel worden geraadpleegd en discussiebijeenkomsten worden georganiseerd.

Het is de bedoeling om naar aanleiding van de gevoerde discussie eind 2001 een concreet uitvoeringsprogramma voor te leggen aan de Tweede Kamer. Bepaalde voorstellen zullen reeds op korte termijn kunnen leiden tot wetwijziging, andere voorstellen hebben betrekking op nader onderzoek of overleg op langere termijn. Voor sommige onderdelen van de milieuwetgeving zijn overigens reeds wetwijzigingen in procedure gebracht; deze trajecten worden gewoon voortgezet, waarbij wel zoveel mogelijk een relatie wordt gelegd met de voorstellen van de discussienota.

## 1. DE MILIEUWETGEVING: ZOEKEN NAAR EEN NIEUWE BALANS

Deze nota beschrijft elementen van een visie op de toekomst van de milieuwetgeving in een verantwoordelijke samenleving, waarover een brede discussie wenselijk wordt geacht. De nota bouwt voort op de beleidsvoornemens ten aanzien van de Wet milieubeheer (Wm) zoals beschreven in het Nationaal Milieubeleidsplan 3 (NMP3, blz. 357 en verder) uit 1997 en zoekt aansluiting bij het in voorbereiding zijnde NMP4. Het NMP4 zal geen «update» van het NMP3 zijn, maar ziet met name op de aanpak van hardnekkige milieuproblemen, met een beleidshorizon van dertig jaar. Het NMP3 blijft daarbij onverkort van kracht. Na discussie met de Tweede Kamer over de discussienota zal een nader kabinetsstandpunt worden bepaald en zullen voorstellen voor wetgeving worden uitgewerkt.

### Opbouw van de nota

De discussienota is als volgt opgebouwd. *Hoofdstuk 1* gaat in op de achtergronden van de discussienota: waarom is een discussie gewenst en wat zijn de belangrijkste algemene discussiepunten? Tevens wordt een algemene visie geschetst op de toekomstige milieuwetgeving.

De *hoofdstukken 2 tot en met 11* werken de discussie vervolgens op onderdelen van de milieuwetgeving nader uit in concrete voorstellen en discussiepunten. Per discussiepunt is een indicatie gegeven van de termijn waarop het voorstel zou kunnen worden uitgewerkt: korte, middellange of lange termijn. Zo sluit een aantal voorstellen aan bij lopende (wetgevings)trajecten (zoals beschreven in *bijlage 3*), terwijl andere nog in het stadium van gedachtevorming verkeren en nader onderzoek behoeven. *Hoofdstuk 12* geeft een aanzet voor een mogelijk vervolgtraject van deze discussienota. Met betrekking tot dat vervolgtraject geldt dat de uitkomsten van de discussie over deze nota *niet* zullen kunnen worden omgezet in *één* wetgevingstraject. Dit heeft te maken met de complexiteit van de voorgestelde wijzigingen. Een prioriteitstelling is noodzakelijk. Voor de verwerking van de uitkomsten van de discussie moet – zoals hierboven reeds impliciet is aangegeven – waarschijnlijk worden gedacht aan een termijn van ten minste 5 tot 10 jaar.

In *bijlage 1* bij deze nota is een overzicht opgenomen van de belangrijkste wetten voor het milieubeleid en de daarvoor eerstverantwoordelijke ministers. *Bijlage 2* geeft een overzicht van de aanbevelingen uit het rapport «De toekomst van de Wet milieubeheer» (een belangrijke bouwsteen voor deze discussienota, zie hieronder) mét de daarbij voorgestelde reactie. *Bijlage 3* geeft een overzicht van reeds in gang gezette wijzigingen van de Wet milieubeheer. In *bijlage 4* is een overzicht van relevante afkortingen opgenomen.

Om te beginnen zullen in 2001 betrokken organisaties formeel worden geraadpleegd en discussiebijeenkomsten worden georganiseerd.

Het is de bedoeling om naar aanleiding van de gevoerde discussie eind 2001 een concreet uitvoeringsprogramma voor te leggen aan de Tweede Kamer.

Bepaalde voorstellen zullen reeds op korte termijn kunnen leiden tot wetswijziging, andere voorstellen hebben betrekking op nader onderzoek of overleg op langere termijn. Voor sommige onderdelen van de milieuwetgeving zijn overigens reeds wetswijzigingen in procedure gebracht; deze trajecten worden gewoon voortgezet, waarbij wel zoveel mogelijk een relatie wordt gelegd met de voorstellen van de discussienota.

## Doel van de nota

De milieuwetgeving strekt tot bescherming van het belang van het milieu en bepaalt de grenzen die in de democratische rechtsstaat gelden voor zowel private als publieke actoren. Het doel van deze discussienota is om brede overeenstemming tot stand te brengen over de wijze waarop de milieuwetgeving, in het bijzonder de Wet milieubeheer, op een termijn van 5 tot 10 jaar kan bijdragen aan het bereiken van deze doelen, zodat *duidelijkheid en draagvlak* ontstaat voor alle betrokkenen bij het wetgevingsproces (Tweede Kamer, andere overheden, bedrijfsleven, milieuorganisaties, enz.). Duidelijkheid over de systematiek van de milieuwetgeving, over de keuzen die gemaakt (moeten) worden om de doelen van het milieubeleid beter te kunnen realiseren, om het normatieve gehalte van de regelgeving te vergroten, om problemen van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zoveel mogelijk op te lossen, om rechten van burgers te waarborgen, om betere handhavinginstrumenten te verschaffen en om het bedrijfsleven niet onnodig te belasten (vermindering administratieve lastendruk). En duidelijkheid over de daarbij te stellen prioriteiten.

Want die duidelijkheid ontbreekt nu.

In 1990 is in het NMP-plus uiteengezet dat er een Wet milieubeheer zou komen, die voor een belangrijk deel de op dat moment gesignaleerde knelpunten in de milieuwetgeving zou oplossen. Daarbij werd ook al direct aangegeven dat de Wet milieubeheer *stapsgewijs* tot stand zou worden gebracht; dat moest wel, vanwege de complexiteit van de materie en omdat de veranderingen voor de uitvoeringspraktijk anders niet meer beheersbaar zouden zijn.

Gesteld zou kunnen worden dat de regering met de inwerkingtreding van belangrijke delen van de Wet milieubeheer in 1993 en 1994 (16 van de voorgenomen hoofdstukken waren toen geheel of gedeeltelijk gereed) ongeveer halverwege het voorgenomen traject is gekomen. In 1997 is nog het hoofdstuk (12) Verslag, registratie en meetverplichtingen in de wet opgenomen. Daarna zijn echter geen grote stappen meer gezet om de Wet milieubeheer verder af te ronden.

Nieuwe ontwikkelingen in het milieubeleid, nieuwe inzichten omtrent sturing in het milieubeleid en de rol van regelgeving daarbij, maar ook ontwikkelingen in het internationale recht nopen tot een herbezinning op de toekomst van de milieuwetgeving. Moeten we het voorgenomen traject om te komen tot completering van de Wet milieubeheer aanpassen? Aan welke *uitgangspunten* zou de Wet milieubeheer als kaderwet voor het milieubeleid eigenlijk moeten voldoen? Moeten er naast procedurele regels ook niet meer inhoudelijke regels worden gesteld?

In zijn rede «De verbindende wetgever; over de verhouding tussen staat, markt en samenleving» (juni 2000) bepleit prof. P. Eijlander een wetgevingsstrategie die aansluit bij de moderne samenleving en de internationale rechtsorde. Volgens Eijlander zijn de toekomstperspectieven voor de «traditionele» wet somber. Wetten die in detail voorschrijven wat moet, kan en mag, schieten volgens hem tegenwoordig vaak tekort. Vertrekpunt is wel dat het stellen van regels ook in de toekomst noodzakelijk blijft. «In een complexe informatie-samenleving als de onze kunnen we uiteindelijk niet zonder algemeen verbindende en uiteindelijk afdwingbare basisregels die – een bepaalde mate – vertrouwen, zekerheid, gelijke kansen en continuïteit bieden en die voorkomen dat «het recht van de sterkste» zegeviert.» Bij het stellen van regels zal de wetgever meer dan voorheen rekening moeten houden met het «burgerperspectief in de wetgeving en het wetgevingsbeleid».

Bij gebrek aan heldere antwoorden op de boven beschreven vragen dreigt het gevaar van verkokering, korte-termijndenken en «gemakkelijke» oplos-

singen: voor ieder deelprobleem zijn eigen, in hoge mate door toevalligheden bepaalde, specifieke ad hoc wetgevingsoplossing. De effectiviteit en efficiency van het beleidsinstrumentarium wordt daardoor niet bevorderd, maar ook beginselen van democratie en rechtsstaat kunnen in het nauw komen.

Hieronder zullen – op hoofdlijnen – enkele ontwikkelingen worden geschetst die gevolgen kunnen c.q. moeten hebben voor functie en inhoud van de Wet milieubeheer:

- ontwikkelingen in het milieubeleid (1);
- ontwikkelingen in de relatie van het milieubeleid tot andere beleids-terreinen (2);
- ontwikkelingen in het internationale (milieu)recht (3);
- algemene maatschappelijke ontwikkelingen (4).

Deels betreft het hier ontwikkelingen die vanuit het milieubeleid worden (mee)gestuurd, dan wel ondersteund, deels betreft het min of meer autonome ontwikkelingen waar vanuit het milieubeleid slechts ten dele invloed op kan worden uitgeoefend.

Deze nota is een neerslag van de huidige stand van zaken van de «zoektocht» naar de antwoorden op die ontwikkelingen (die onderling ook weer een sterke samenhang vertonen). Daarbij richt de nota zich in de eerste plaats op het formuleren van mogelijke veranderingen in wet- en regelgeving, dan wel het (nader) onderzoeken van mogelijkheden om tot verandering te komen. Omdat de effectiviteit van wet- en regelgeving nu eenmaal ook in hoge mate samenhangt met uitvoering en handhaving (gewezen kan worden op de ervaringen in het kader van het onderzoek naar de vuurwerkcramp), komt waar nodig ook de inrichting van uitvoering en handhaving aan de orde.

Uiteraard betreft zo'n zoektocht een momentopname. Ook tijdens het tot stand komen van deze discussienota liepen met betrekking tot diverse relevante onderwerpen onderzoeken en zijn nieuwe onderzoeken gestart. Maar dat zal waarschijnlijk altijd wel zo blijven. Op grond van praktijkinzichten en veel onderzoek (waar in het vervolg van deze discussienota regelmatig op zal worden gewezen) is op dit moment voldoende informatie beschikbaar om een balans op te maken van eerder bedoelde «zoektocht». Nieuwe inzichten en nog te verwachten onderzoeksresultaten kunnen de komende jaren worden betrokken bij de uitwerking van de voorstellen van de discussienota.

In de nota is voorts een selectie gemaakt van onderwerpen die – binnen de totale geïntegreerde milieuwetgeving – onderling de meeste samenhang vormen in de reguleringsketen: planning, normstelling, vergunningverlening en handhaving. Delen van de milieuwetgeving buiten deze keten, die veelal meer betrekking hebben op de organisatie van milieu-infrastructuur (zoals de systemen van afvalstoffenverwijdering en drinkwatervoorziening), komen in deze nota niet of slechts zijdelings aan de orde.

#### *Een betere aansluiting van het wetgevingsinstrumentarium op nieuwe fasen in het milieubeleid (1)*

Zoals ook in het regeerakkoord is verwoord, heeft het kabinet de ambitie de absolute ontkoppeling van economische groei en druk op het milieu tot stand te brengen. Daarbij is gekozen voor een aanpak waarbij duurzame ontwikkeling tevens economische groei impliceert. Dit vraagt om vernieuwd instrumentarium. Ten aanzien van het instrument wetgeving past dan uiteraard enige bescheidenheid: wetgeving is slechts één van de instrumenten van het milieubeleid (zie bijvoorbeeld ook het sturingsconcept van de Nota Milieu en Economie van 1997, blz. 26 tot en met 28).

Niettemin is wetgeving een belangrijk instrument, waarbij echter andere accenten moeten worden gelegd dan op het moment van de totstandkoming van de eerste specifieke milieuwetgeving zo'n 30 jaar geleden.

Zo'n 30 jaar geleden werd, teneinde de milieuproblematiek doeltreffend aan te pakken, juridisch instrumentarium ontwikkeld waarin vooral op het gedragsmechanisme van burgers en bedrijven gerichte dwang centraal stond. Dat was gelet op de toenmalige fase van het milieubeleid een logische – en gelet op de bereikte resultaten – in eerste instantie effectieve keuze. De nadruk lag op het met spoed tot stand brengen van regelgeving om de in betekenis en omvang steeds duidelijker wordende milieuproblematiek te kunnen aanpakken (zie ook de Urgentienota Milieuhygiëne; kamerstukken II 1971/72, 11 906, nrs. 1–2). De ontwikkelingen in het milieubeleid – waarbij de impact van de milieugevolgen niet voor alle milieucompartimenten in een gelijke omvang en zelfde tempo duidelijk werd – leidde bovendien in eerste instantie tot een sectorale aanpak van milieuproblemen van onder meer lucht, bodem, straling, geluidhinder en afvalstoffen.

Al vrij snel na deze eerste reeks van milieuregelgeving ontstond het inzicht (zie onder meer het actieprogramma Deregulering Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (DROM) en het Plan Integratie Milieubeleid (PIM); kamerstukken II 1982/83, 17 931, nrs. 4 en 6) dat een meer integrale aanpak van milieuproblemen op de lange termijn tot meer resultaat zal leiden. Daarbij werd bovendien onderkend dat regelgeving alleen niet voldoende is maar een verdere aanpak van de milieuproblematiek combinaties met andere instrumenten zoals financiële instrumenten noodzakelijk maakt. Deze ontwikkeling van de gedachte om in meer gevallen te komen tot een instrumentenmix en de toenmalige visie op de verdere groei naar meer integrale regelgeving zijn beschreven in de bijlage Instrumentarium bij het NMP-plus (kamerstukken II 1989/90, 21 137, nr. 22). De huidige Wet milieubeheer is in hoge mate gebaseerd op de visie zoals beschreven in genoemde bijlage bij het NMP-plus; zij het dat de toen voorgestane Wet milieubeheer nog maar voor ongeveer 60% gerealiseerd is.

De ontkoppeling van milieudruk en economische groei is op een aantal terreinen in gang gezet en lijkt op deze terreinen ook door te zetten. De uitvoering van beleid dat daartoe is opgezet in onder meer het NMP3 en de Uitvoeringsnota klimaatbeleid wordt gecontinueerd. Om duurzame economische ontwikkeling te bereiken is meer nodig: zwaardere, moeilijker te behalen doelstellingen die waarschijnlijk ook consequenties zullen hebben voor economische structuren komen dan in beeld. Het NMP4 zal zich daarom richten op de aanpak van hardnekkige milieuproblemen zoals klimaatverandering en zal een op die problemen gericht beleid voor de lange termijn (2030) schetsen.

Op een aantal terreinen ontstaat ook meer inzicht in de grenzen van de milieugebruiksruimte.

Tijdens de behandeling van de VROM-begroting in de Eerste Kamer in maart 2000 (handelingen I 1999/00, 21 maart 2000, blz. 21–925) vond een discussie plaats over de vraag of er absolute grenzen zijn aan het toestaan van milieubelasting. Daarbij kwam naar voren dat het uiteindelijk gaat om politieke grenzen, maar in politieke zin zijn er zeker ook absolute grenzen: schaarste, vraagstukken van verdeling, de gezondheid van mensen, biodiversiteit.

Die grenzen komen vooral voort uit de zorg voor duurzaamheid (het toepassen van het voorzorgsbeginsel en het voorkomen dat de huidige en toekomstige generaties hier en elders onevenredig worden belast en worden aangetast in hun keuzemogelijkheden) en zullen zodanig moeten worden gekozen dat onomkeerbare schade voor mens en milieu wordt voorkomen. Voorzover het daarbij gaat om juridisch instrumentarium (bijvoorbeeld op het terrein van ketenbeheer) zal de milieuwetgeving daarvoor een degelijke basis moeten bieden, met als centrale doelstelling het streven naar een duurzame ontwikkeling. Zo dient de milieuwetgeving

voldoende uitgerust te zijn om (milieugerichte) innovaties uit te lokken en transitie in gang te zetten; op zijn minst zou de wetgeving daarvoor niet belemmerend mogen werken.

Voorts zal de toekomstige milieuwetgeving een goede neerslag moeten zijn van de visie van de wetgever op (de gewenste) sturing van het milieubeleid. De visie van het kabinet is dat wetgeving steeds meer moet uitgaan van het concept van een verantwoordelijke samenleving, waarin gedrag zoveel mogelijk is gericht op een duurzame ontwikkeling. Vandaar ook de belangrijke opdracht aan de overheid, zoals ook verwoord zal worden in het NMP4, om (meer) maatschappelijk draagvlak voor het milieubeleid te creëren. De veranderende rol van wetgeving, tegen deze achtergrond, wordt in dit hoofdstuk nog nader beschreven onder de kop «Een betere aansluiting van het wetgevingsinstrumentarium op maatschappelijke ontwikkelingen».

#### *Een betere aansluiting van het wetgevingsinstrumentarium op ontwikkelingen in de relatie van het milieubeleid tot andere beleidsterreinen (2)*

In de huidige samenleving worden besturingsvraagstukken steeds ingewikkelder; elk besturingsvraagstuk hangt samen met vele maatschappelijke processen en is in zichzelf vaak weer afhankelijk van de aanpak van andere besturingsvraagstukken. Bovendien is er een trend om besturingsvraagstukken niet meer geïsoleerd, technisch en sectoraal te bekijken, maar «integraal», in samenhang met aangrenzende beleidsterreinen en dwars door verschillende overheidslagen heen.

In de kabinetsreactie (par. 3.3) op het advies van de Raad voor het binnenlands bestuur «Besturen op de tast» (1997) wordt een spanning gesignaleerd tussen enerzijds de behoefte aan bestuur met een scherp afgebakend eigen domein tegenover anderzijds regisserend bestuur dat afhankelijk is van andere overheden: «Overal waar ketens van beleid aanwezig zijn, is duidelijk dat de overheid alleen in nauwe samenwerking met anderen tot effectief beleid kan komen (bijvoorbeeld het milieubeleid, het jeugdbeleid, integraal veiligheidsbeleid). Dit vermindert de herkenbaarheid van de overheid. De indruk kan ontstaan dat de overheid nergens meer echt over gaat. Als er van uitgegaan wordt dat de overheid over dergelijke brede beleidsterreinen moet gaan en die macht niet deelt met anderen – een sterk bestuurscentrisch gezichtspunt – dan is de geschetste vervlechting een probleem. Aan de andere kant is ook een heldere verantwoordelijkheidsverdeling essentieel voor een effectief en gelegitimeerd openbaar bestuur.»

Het milieubeleid is natuurlijk per definitie een beleidsterrein dat nauw verweven is met andere beleidsterreinen. Bijlage 1 bij deze discussienota geeft daar al een (zij het niet uitputtend) beeld van. De doelstellingen van het milieubeleid kunnen in feite slechts worden gerealiseerd, wanneer het milieubelang ook op andere terreinen van overheidsbeleid een duidelijke rol speelt: landbouw, ruimtelijke ordening, wonen, energievoorziening, arbeid, handel, ontwikkelingssamenwerking, defensie, etc. Zo'n «externe integratie» van het milieubelang draagt bij aan het bewerkstelligen van een duurzame ontwikkeling op de desbetreffende beleidsterreinen. Een aantal bestaande instrumenten is speciaal met het oog op die externe integratie ontworpen, zoals de milieu-effectrapportage en de milieutoets.

Externe integratie moet overigens worden onderscheiden van de noodzaak om ook *binnen* het milieubeleid meer samenhang te brengen, bijvoorbeeld tussen het beleid ten aanzien van inrichtingen, stoffen en producten, afvalstoffen, bodem, water, lucht, gebruik van energie en grondstoffen, etc. In het beleid heeft deze interne samenhang of *interne integratie* de afgelopen tien jaar steeds meer gestalte gekregen, maar deze ontwikkeling is nog slechts ten dele vertaald in de milieuwetgeving. Zo kunnen bij een beslissing omtrent een bodemsaneringactiviteit ook nu nog geen eisen worden gesteld aan eventuele geluids- of stankoverlast van de betreffende activiteit. Het voltooien van de interne integratie van de milieuwetgeving in de Wet milieubeheer is een belangrijke eerste stap om te komen tot een volwaardige effectieve en efficiënte milieuwetgeving (zie o.a. prof. Th.G. Drupsteen c.s., «De toekomst van de Wet milieubeheer», 1998, blz. 28 en verder). Op de vraag hoever de contouren van «de milieuwetgeving» zich dan zouden uitstrekken wordt in hoofdstuk 2 van deze nota nader ingegaan. Maar ook met het oog op de samenhang met andere wetgevingscomplexen is een integrale Wet milieubeheer gewenst, zo niet noodzakelijk: het is veel overzichtelijker en doeltreffender om te onderzoeken hoe de samenhang tussen de Wet milieubeheer en de Wet op de Ruimtelijke Ordening kan worden versterkt, dan om te onderzoeken hoe zo'n versterking tot stand kan worden gebracht tussen een x-aantal afzonderlijke milieuwetten en de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

De laatste jaren is echter een ontwikkeling te zien waarbij men nog een stapje verder gaat dan rekening houden met belang x op beleidsterrein y. Vanuit een veelal gebiedsgerichte aanpak, die met name op het provinciale niveau gestalte krijgt, wordt het milieubeleid samen met andere terreinen zoals ruimtelijke ordening, waterhuishouding en natuur (soms ook verkeer en vervoer en veiligheid) bijeen genomen om voor een bepaald gebied het «leefomgevingsbeleid» te formuleren. Een dergelijke aanpak kan leiden tot een grotere efficiency bij de overheid (doordat niet meer vanuit gescheiden kokers wordt gewerkt), een grotere effectiviteit van het beleid (doordat het instrumentarium op elkaar aangepast kan worden ingezet) en meer duidelijkheid voor de burger (die een «totaalplaatje» krijgt voorgeschoteld in plaats van diverse losse onderdelen). De toekomstige milieuwetgeving zal zowel de externe integratie van het milieubelang op andere beleidsterreinen moeten (blijven) stimuleren, als ook een versterkte samenhang tussen het milieubeleid en andere beleids-terreinen moeten faciliteren, bijvoorbeeld door ruimte te laten voor gecombineerde toepassingen van het wetgevingsinstrumentarium van diverse beleidsterreinen. Daarbij dient overigens ook een goede afstemming plaats te vinden met de Algemene wet bestuursrecht en de ontwikkelingen met betrekking tot die wet (zie ook hoofdstuk 2).

#### *Een betere aansluiting van het wetgevingsinstrumentarium op ontwikkelingen in het internationale (milieu)recht (3)*

Europese en internationaalrechtelijke normen bepalen in toenemende mate het nationale milieurecht. Met name het vanaf begin van de jaren negentig enorm toegenomen gemeenschapsrecht verlangt actief optreden van wetgever en bestuur om aan positieve aanpassingsverplichtingen van materieel recht te voldoen en als afgeleide, ook aan aanpassingen op het institutionele vlak.

Het uitgangspunt in Nederland is dat regels van internationaal recht waaraan Nederland gebonden is, deel uitmaken van de Nederlandse rechtsorde. Deze regels manifesteren zich in die rechtsorde via implementatie in het Nederlandse milieurecht, via de Nederlandse rechter en via het Europees recht. De implementatie van richtlijnen bezorgt de nationale wetgever soms de nodige hoofdbrekens.

Prof. V.J.J.M. Bekkers c.s. stellen in «Brussel en Nederland: tegenliggers, spookrijders of reisgenoten» (1993, blz. 180) dat problemen ten aanzien van de uitvoering van de EG-regelgeving niet alleen zijn terug te voeren op de *inhoud* van deze regelgeving: «Een belangrijke oorzaak voor het niet-tijdig implementeren van regelgeving is de *context* waarin het proces van omzetting, invoering en toepassing geschiedt in een complex beleidsnetwerk (...). Dit kan aanleiding geven tot allerlei competentie- en coördinatieproblemen, zeker wanneer een richtlijn de competentie van meerdere departementen of meerdere beleidsafdelingen binnen een departement betreft. Het sectoroverstijgende karakter van veel richtlijnen zowel binnen als tussen departementen is hieraan debet.»

De laatste jaren is duidelijk geworden dat het internationale en EG-milieurecht ook steeds meer invloed krijgt op de *structuur* van het nationale milieurecht, op het door de wetgever gebruikte *begrippen-apparaat* en de door de wetgever en bestuur gemaakte *instrumentenkeuze* (zie prof.dr. Ch. W. Backes, «Schoon milieurecht = schoon milieu?», Milieu en Recht maart 1999, blz. 71 en verder). Een voorbeeld voor deze ontwikkeling zijn de prejudiciële vragen rond het afvalstoffenbegrip en het lozingenbegrip. Ten aanzien van de structuur valt op dat in het Europese milieurecht steeds meer wordt uitgegaan van een integrale benadering van de milieuproblematiek. Een voorbeeld daarvan is de Europese richtlijn inzake Integrated Pollution and Prevention Control (de IPPC-richtlijn), die bovendien voor het eerst meer procedurele randvoorwaarden voor een integraal milieurecht bevat. In het Verdrag van Aarhus van 1998 zijn dergelijke procedurele randvoorwaarden meer algemeen en uitgebreid verwoord. In steeds meer documenten die deel uitmaken van internationaal milieurecht komen voorts begrippen als duurzaamheid, voorzorg en biodiversiteit voor (bijvoorbeeld de Verklaring van Rio de Janeiro van 1992, het Biodiversiteitsverdrag van 1992, het Protocol van Kyoto van 1997 en de EG Vogel- en Habitatrichtlijnen). De vraag rijst of de Nederlandse wetgever wel voldoende alert is «de rode draad» uit deze ontwikkelingen te halen, of dat slechts van geval tot geval wordt getracht zo minimaal mogelijk aan de internationale verplichtingen te voldoen.

In zijn bijdrage aan de bundel «Internationaal milieurecht in Nederland» (Vereniging voor Milieurecht, 1998, blz. 178–179) bespreekt mr. J.A. Peters de vraag of het internationaal milieurecht door de Nederlandse wetgever wordt beschouwd als een rem of een motor: «Nederland loopt voorop met betrekking tot het milieubeleid. Deze uitspraak is op sommige gebieden misschien waar, maar vooronderstelling remt ons vaak bij de implementatie van internationaal recht. Wij menen vaak gemakshalve dat wij wel zullen voldoen aan internationale verplichtingen op milieugebied. Daarom zijn we aanvankelijk geneigd tot een defensieve houding ten opzichte van het internationaal milieurecht en doet de wet van de remmende voorsprong zich gelden. Een vergelijking met de mensenrechtenverdragen is boeiend in dit opzicht. Ook daar meenden we vaak al aan onze verplichtingen te voldoen. Wij zijn immers ook voorlopers op dat gebied. Toch zijn wij door rechter, zowel nationaal als internationaal, soms hard geconfronteerd met de waarheid bijvoorbeeld ten aanzien van het gelijkheidsbeginsel en de sociale zekerheid. Zo'n confrontatie kan kostbaar zijn.»

In het verleden is bij de vertaling van het internationale naar het nationale recht misschien wel te veel uitgegaan van het nationale recht als vertrekpunt. Gelet op de toenemende internationalisering zal de toekomstige Nederlandse milieuwetgeving veel meer het internationale milieurecht als serieus vertrekpunt moeten nemen. En dat betekent waarschijnlijk ook dat bij tijd en wijle meer ingrijpendere aanpassingen van systematiek en structuur van de nationale wetgeving aan de orde zijn, in plaats van louter ad hoc aanpassingen per achtereenvolgende richtlijn of verdrag. In hoofdstuk



11 van deze discussienota wordt de relatie tussen het internationale recht en het nationale recht nader besproken, toegespitst op de voorstellen van deze discussienota.

*Een betere aansluiting van het wetgevingsinstrumentarium op maatschappelijke ontwikkelingen (4)*

Het milieubeleid komt tot stand in een steeds dynamischer en complexer samenleving: globalisering, internationalisering, schaalvergroting, professionalisering, technologische ontwikkelingen, ICT.

Tegen die veranderende en complexe maatschappelijke achtergrond wordt de rol van de overheid steeds meer omschreven in termen van een bescheiden regisseur in plaats van centrale regulator. Het concept van de «terugtrekkende overheid» is in brede zin waarschijnlijk een reactie op de maakbaarheidsambities die de overheid in de jaren zestig en zeventig had. De huidige inzet van het beleidsinstrumentarium wordt meer en meer gekenmerkt door een stevig beroep op eigen verantwoordelijkheid van burgers (een verantwoordelijke samenleving), zo mogelijk ondersteund door financiële prikkels. Steeds moet worden gezocht naar een effectieve en efficiënte inzet en, waar nodig, mix van beleidsinstrumenten (wetgeving, financieel-economisch instrumentarium, convenanten en sociale instrumenten; zie hiervoor onder meer het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid «Milieubeleid: strategie, instrumenten en handhaafbaarheid», 1992 en het regeringsstandpunt ter zake, Stcrt. 1992, 249). Voor de inzet van het meest effectieve en efficiënte instrument met betrekking tot een bepaald probleem, alsmede met betrekking tot het samenstellen van – zo nodig – een mix van instrumenten, zijn criteria ontwikkeld. Daarbij is – waar mogelijk – uit een oogpunt van effectiviteit en efficiency een duidelijke voorkeur geformuleerd voor de inzet van marktconforme instrumenten.

Opvallend daarbij is wel dat de overheid direct naar het instrument van (gedetailleerde) wetgeving grijpt als er sprake is van concrete milieubedreigingen (al helemaal als het gaat om directe gezondheidsbedreigingen). Op dat moment is iedereen het er over eens dat beleidsuitgangspunten over bijvoorbeeld zelfsturing, marktconform instrumentarium en criteria voor het samenstellen van een instrumentenmix terzijde worden gelegd. Er zijn derhalve bepaalde onderdelen van het milieubeleid, waarbij de wetgever en overheid grenzen trekken en niet wensen «terug te treden».

Dat de overheid niet alleen zorg kan dragen voor een duurzame, veilige leefomgeving maakt ook het rapport van de Commissie onderzoek vuurwerkramp duidelijk. Ook burgers, instellingen en bedrijven hebben daarvoor een primaire verantwoordelijkheid. De overheid heeft bij het beschermen en verbeteren van het leefmilieu wel een centrale rol. Dat deze rol beter moet worden vervuld is een van de hoofdlessen die uit het rapport van de Commissie onderzoek vuurwerkramp moet worden getrokken.

Tegen de achtergrond van veranderde inzichten over sturing wordt meer in het algemeen van wetgeving verwacht dat een goede afstemming met de inzet van andere (buitenwettelijke) instrumenten mogelijk is, dat ruimte wordt gecreëerd om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen op het terrein van sturing en marktwerking, dat het oppakken van eigen verantwoordelijkheid wordt beloond en dat de regels zich waar mogelijk beperken tot een «stok-achter-de-deur»-functie. Van de (uitvoerende) overheid wordt een grote mate van professionaliteit – qua inhoud, proces en stijl – verwacht, die tevens impliceert dat de wetgeving op een daadkrachtige wijze wordt uitgevoerd en gehandhaafd. Deze laatste eisen hangen mede samen met de ook door verschillende incidenten met rampzalige

gevolgen gevoede toenemende behoefte aan een gezonde en veilige leefomgeving.

### **Zoeken naar de juiste balans**

Op zoek naar een betere aansluiting tussen de hierboven geschetste ontwikkelingen enerzijds en milieuwetgeving anderzijds is de afgelopen tien jaren al de nodige ervaring opgedaan.

Zo is, met het oog op meer aansluiting op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijfsleven, in de Wet milieubeheer een primaat voor doelvoorschriften neergelegd en is het milieubeleid één van de eerste beleidsterreinen geweest waar is gewerkt met convenanten, gedoogbeleid, bedrijfsmilieuplannen, vergunningen op hoofdzaken, certificering, enz. Daarbij zijn goede resultaten geboekt. De grenzen van de wetgeving komen daarbij de laatste jaren echter steeds dwingender in beeld.

Ook met het oog op een verbeterde aansluiting op ontwikkelingen in de relatie tussen het milieubeleid en andere beleidsterreinen is ervaring opgedaan. Zo is in de Wet milieubeheer een verplichte afstemming geregeld tussen het provinciale milieubeleidsplan, het provinciale waterhuishoudingsplan en het streekplan. In de praktijk heeft een aantal provincies geëxperimenteerd met het in elkaar schuiven van de diverse planvormen.

Uit onderzoeken en evaluaties blijkt echter dat de bestaande milieuwetgeving verder moet worden aangepast om een betere «*match*» met de hiervoor geschetste ontwikkelingen (1 t/m 4) mogelijk te maken, dan wel te stimuleren of faciliteren. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan het mogelijk maken van systemen van verhandelbare emissies of aan het stimuleren van duurzaam ondernemen, bijvoorbeeld door in de wetgeving anders met het begrip «inrichting» om te gaan.

Het streven naar zo'n betere match kent echter ook risico's. Die risico's betreffen met name situaties waarbij:

- wetgeving en wetgevingsbeleid té zeer zou zijn geïnspireerd op een instrumentele benadering van wetgeving;
- wetgeving en wetgevingsbeleid te sterk zou zijn geënt op een terugtrekkende overheid, zonder dat daar iets anders voor in de plaats komt;
- bij wetgeving en wetgevingsbeleid té veel beleidsterreinen op elkaar zouden worden gestapeld, waardoor te ingewikkelde en ondoorzichtige wetgevingscomplexen ontstaan.

Deze drie risico's worden hieronder nader besproken.

### **Risico's van een té instrumentele benadering**

Bij een té zeer op een instrumentele benadering gebaseerd wetgevingsbeleid is het credo: wanneer daartoe de behoefte bestaat vullen we de gereedschapskist wel weer aan, hoe meer hoe beter. Maar wanneer die behoefte zeer dringend is, wordt ook vaak gekozen voor het opzoeken van de grenzen van het bestaande wetgevingsinstrumentarium. Bij zo'n benadering mogen rechtsstatelijke en democratische uitgangspunten echter niet uit het oog worden verloren. Tijdens de zoektocht naar een nieuwe invulling van de wetgevingsfunctie kan het toepassen van nieuwe, vaak buitenwettelijke instrumenten leiden tot een verminderde democratische controle of ten minste een verminderde democratische betrokkenheid; een (onbedoeld) «buitenspel zetten» van derden-belanghebbenden, een onttrekken van gegevens aan de openbaarheid, rechtsonzekerheid voor de normadressaat, een problematische handhaving en onduidelijkheid voor de rechter.

Door die onduidelijkheid gaat de rechter in zijn uitspraken overigens dan soms juist veel verder met het toepassen van bepaalde normen dan de overheid bij het opstellen van bepaalde buitenwettelijke instrumenten of beleidsuitgangspunten ooit had bedoeld. In hun preadvies voor de Vereniging van Milieurecht (oktober 1994, blz. 73 e.v.) schrijven mr. H.E. Bröring en mw. mr. J.J. Lambers-Hacquebard dat in de discussie over vernieuwing van de overheid zeker aandacht moet zijn voor effectiviteit en efficiency, «maar ook voor heel andere waarden, zoals het democratisch gehalte, de mogelijkheden van parlementaire beïnvloeding en controle, rechtsstaatwaarborgen en de idee van een evenwichtige en controleerbare machtsverdeling. Deze specifieke hoedanigheden van de overheid als politiek-democratische organisatie zijn in de afgelopen «no-nonsense»-jaren op de achtergrond geraakt.»

Een sterk instrumentele benadering van wetgeving vertaalt zich vaak ook naar de uitvoering en handhaving van regelgeving, in die zin dat de uitvoerende overheid de wetgeving soms «links laat liggen» als dat vanuit overwegingen van doelbereiking zo uitkomt. Verwondering over het feit dat de burger de wetgeving ook niet meer helemaal serieus neemt, lijkt dan eigenlijk niet op zijn plaats.

### **Risico's van té eenzijdig terugtreden door de overheid**

Het juridisch verankeren van een «terugtrekkende» overheid in het milieubeleid vereist een zekere vorm van compensatie door het juridisch verankeren van (het recht op) sociale initiatieven en maatschappelijke betrokkenheid, alsmede het creëren van «houvast» voor de burger in de vorm van inhoudelijke richtsnoeren met betrekking tot de taakuitoefening door de overheid.

In zijn preadvies voor de Vereniging van Milieurecht (oktober 1994, blz. 56 e.v.) stelt prof.dr. N.J.M. Nelissen: «De metafoor «terugtrekkende overheid» is een bekennend perspectief indien we daaruit afleiden dat de overheid zich terugtrekt van de zorg voor het publieke domein; het is een wenkend perspectief voorzover daarmee een nieuwe manier van besturen wordt bedoeld waarin effectiviteit, efficiency en eenvoud in symbiose geraken met democratische legitimiteit en maatschappelijke acceptatie. Het nieuwe contract tussen staat en maatschappij moet in de toekomst verder gestalte krijgen, waarbij de gedachte van een solidaire samenleving – mijns inziens – centraal dient te staan.»

In artikel 21 van de Grondwet is milieuzorg expliciet neergelegd als taak voor de overheid, dat wil zeggen de wetgevende, bestuurlijke en rechterlijke macht. Naarmate de wijze waarop de overheid vorm geeft aan deze taak verandert in de zin van minder als gedetailleerde regulator, meer als regisseur op hoofdlijnen, ontstaat een grotere behoefte aan *procedurele en inhoudelijke waarborgen* voor een ieder.

Met *procedurele* waarborgen wordt hier bedoeld op het versterken van de rol van de burger (betrokkenen zoals omwonenden, maar ook milieuorganisaties en de normadressaten zelf) bij het milieubeleid door het juridisch verankeren van bijvoorbeeld het recht op informatie, op behandeling van klachten, op inspraak, op het vragen om optreden van de overheid of handhaven door de overheid, op het maken van afspraken, op bezwaar en beroep. Waar het betreft de handhaving van de milieuwetgeving moeten burgers er niet alleen op hoeven te vertrouwen dat bestuursorganen waar nodig voortvarend optreden tegen milieu-overtredingen en de nadelen daarvan ongedaan maken. Zij moeten bovendien – ingeval dat vertrouwen lijkt te worden beschaamd en overtredingen voortduren – kunnen bewerkstelligen dat bestuursorganen alsnog hun verantwoordelijkheid voor bestuurlijke handhaving nemen. In het kabinetsstandpunt over het rapport van de Commissie onderzoek

vuurwerkkramp is in dit verband ook nog eens geweest op hetgeen in het regeerakkoord is aangegeven over de verplichting van het bestuur om aan burgers en bedrijven op samenhangende wijze informatie aan te bieden. Met *inhoudelijke* waarborgen wordt hier bedoeld op het neerleggen van inhoudelijk-normatieve bepalingen met betrekking tot de taak van de overheid in de milieuregelgeving. Wanneer niet of nauwelijks meer vooraf in wetgeving is vastgelegd dat a of b zonder meer verboden zijn, dan wel dat x of y verplicht zijn, moet de burger er ten minste van op aan kunnen dat de overheid bij zijn besluitvorming (in concreto) bepaalde inhoudelijk-normatieve bepalingen zal volgen. De overheid dient die normen serieus te nemen en voor het eigen optreden te respecteren als richtinggevend: de *betrouwbare* overheid, zowel in publiekrechtelijk als in privaatrechtelijk optreden. In het milieurecht kan dan worden gedacht aan beginselen van voorzorg, preventie en – als nadelige gevolgen voor het milieu niet kunnen worden voorkomen – het toepassen van de best beschikbare technologie (de techniek die in de desbetreffende branche gangbaar is).

In zijn rede «De ontbrekende schakel in het milieurecht» (1994, blz. 17 en verder) onderscheidt prof. mr. C. Lambers drie functies van algemene materiële normen in het milieurecht: 1) een wettelijke grondslag voor handelen, 2) richting geven aan handelen en 3) een grondslag voor toetsing van handelen. Met betrekking tot de tweede functie ziet Lambers nog een voordeel: het bevorderen van eenheid van handelen in de uitvoeringspraktijk, zowel op rijksniveau als ten aanzien van bevoegdheden die aan lagere bestuursorganen zijn toegekend.

Prof. J.M. Verschuuren ziet in zijn rede «De laatste wilde hamster in Nederland en de grondslagen van het Europees en internationaal recht» (januari 2000, blz. 5 en blz. 12–13) het codificeren van milieubeginselen ook als een mogelijkheid om een brug te slaan tussen concrete rechtsregels en het (juridisch) abstracte ideaal van een duurzame ontwikkeling.

Naast de behoefte aan inhoudelijke normen *met betrekking tot de overheidstaak* in de milieuwetgeving, laat onderzoek van de laatste jaren ook een belangrijke functie zien voor zogenaamde zorgplichtbepalingen. Deze bepalingen omschrijven het doel dat een (meestal specifieke) *groep actoren* moet realiseren, maar laat de wijze waarop de geschiedt open.

In het rapport «De toekomst van de Wet milieubeheer» (prof. Th.G. Drupsteen c.s., blz. 253 en verder) wordt het belang van zorgplichtbepalingen – zoals nu bijvoorbeeld ook reeds opgenomen in de artikelen 10.3 van de Wet milieubeheer en 13 van de Wet bodembescherming – voor systemen van zelfregulering onderschreven: «Deze zorgplichten gelden steeds en vormen zo een vangnet voor het geval het milieu wordt aangetast, ondanks (of dankzij mislukte) horizontale sturing. Overwogen kan worden om de thans nog zeer ruim geformuleerde zorgplicht van artikel 1.1a van de Wet milieubeheer, waarin men de basis kan zien voor elke vorm van consensuele sturing, nader te specificeren in verder uitgewerkte zorgplichten.»

### **Risico's van stapeling van wetgeving van diverse beleidsterreinen**

Het aanbrengen van een sterkere samenhang tussen beleidsterreinen en het daarbij behorend instrumentarium mag niet doorslaan naar een verdwijnen van de eigen functie van het afzonderlijke beleidsterrein en de daarbij behorende overheidstaken.

Wanneer meerdere beleidsterreinen bij elkaar worden genomen bestaat het risico dat dit uitmondt in een tamelijk abstract geheel, waarin de echte problemen niet worden opgelost. De burger kan het gevoel krijgen dat de overheid «alles maar in een hoge hoed gooit», waarbij niet meer duidelijk is waaróm bepaalde beslissingen worden genomen. Als de burger vervolgens niet blij is met het uit die hoed getoverde konijn, kan hij bij de

rechter (die ook geen eenduidige «kapstok» heeft om zijn uitspraak op te baseren) niet of moeilijk een beroep doen op een specifiek wettelijk belang.

Tegelijkertijd ontstaan er ook nieuwe «machtsvraagstukken» tussen de verschillende beleidsterreinen: zo kan bijvoorbeeld vanuit de ruimtelijke ordening worden gevreesd dat het milieubelang een té zware rol gaat spelen bij de ruimtelijke afweging van belangen, terwijl vanuit het milieubeleid wordt gevreesd dat het milieubelang ondersneeuwt te midden van vele, economisch vaak sterkere belangen.

Bij zijn afscheidscollege «Van milieubeleid naar omgevingsbeleid» (Katholieke Universiteit Nijmegen, april 1997, blz. 7 en verder) concludeert prof.dr. K. Bouwer dat het bij elk maatschappelijk en politiek afstemmings- en integratieproces steeds de vraag is, wie van de integrerende deelnemers het sterkst moet integreren: «Het gaat in feite om macht en belang in de (her)institutionalisering van bestaande of nieuwe beleidsterreinen. Volledige integratie kan het eind van één van de deelnemers betekenen, zoals blijkt uit het sprookje van Roodkapje en de wolf, waarbij ik in het midden laat wie van de vier deelnemers in dat verhaal de ruimtelijke ordening en het milieubeleid zijn.» Bouwer (blz. 23 en verder) pleit, om diverse redenen, voor het behoud van een zelfstandig milieubeleid. Wel moet z.i. voortvarend worden gewerkt aan de interne integratie in een breed opgevat milieubeleid, dus ook aan de afstemming en integratie met het natuurbeleid. Afstemming met de ruimtelijke ordening acht hij nodig en zinvol, maar dan wel vanuit helder neergezette milieuen natuurvoorwaarden.

Met inachtneming van deze kanttekeningen kan in de praktijk een duidelijke behoefte worden geconstateerd om ervaring op te doen met een omgevingsgerichte aanpak. De vraag rijst dan al snel, in hoeverre de bestaande relevante wetgeving een dergelijke aanpak toestaat: loopt men niet ergens tegen juridische grenzen aan? Vormt het zogenaamde specialiteitsbeginsel geen belemmering? Maar waar het eigenlijk om gaat is natuurlijk, in hoeverre de wetgever een dergelijke aanpak ook werkelijk *gewenst* vindt. De huidige milieuwetgeving gaat in ieder geval uit van een zelfstandig milieubeleidsterrein, waarbinnen een aantal beslissingen met rechtsgevolgen is gedefinieerd die moeten worden genomen «in het belang van de bescherming van het milieu». Dat ook daaraan een belangenafweging vooraf gaat, is minder relevant: de wetgever heeft aangegeven dat de motivering van de beslissing (zichtbaar, aantoonbaar) zal moeten worden gevonden in het milieubelang. Ook vanuit het internationale milieurecht is de Nederlandse overheid hier overigens in belangrijke mate aan gebonden.

### **Een visie op milieuwetgeving**

Het bovenstaande schetst een beeld van een zoektocht naar een milieuwetgeving in balans: enerzijds moet sprake zijn van een goede match met diverse maatschappelijke ontwikkelingen, anderzijds moet rekening worden gehouden met een aantal risico's van een al te «volgzame» opstelling van wetgever en overheid met betrekking tot die ontwikkelingen. Zo kan een beeld ontstaan van een visie op de toekomstige milieuwetgeving, die – kort samengevat – langs de volgende lijnen kan worden omschreven.

Wetgeving is slechts één instrument van milieubeleid, maar wel het instrument waarin de wetgever de juridische grenzen van het speelveld vastlegt en de taken van de overheid en de rechten van de burgers regelt. Dit impliceert tevens dat alleen handhaafbare «grenzen» (in welke vorm dan ook) in wet- en regelgeving dienen te worden vastgelegd. Wanneer vooraf duidelijk is dat wettelijke regels in veel gevallen slechts «het papier zullen dienen», moet niet voor het instrument wetgeving worden gekozen.

Op die manier kan het gedoogbeleid worden beperkt tot de écht uitzonderlijke gevallen, die volledig aan de criteria van dat beleid voldoen.

De Nederlandse wetgever moet steeds meer het internationaal milieurecht als zijn vertrekpunt beschouwen. Daarbij moet ook regelmatig worden gezien of in het internationale milieurecht algemene lijnen kunnen worden onderkend, die tot een meer structurele aanpassing van de Nederlandse wetgeving nopen.

De milieuwetgeving moet – in navolging van het internationale recht – mede gericht zijn op het streven naar duurzame ontwikkeling, in de zin van een duurzaam milieu, een duurzame economie en een duurzame sociale kwaliteit. Het begrip «de bescherming van het milieu» moet hierbij conform internationale regels breed worden geïnterpreteerd (zie hoofdstuk 2). De Wet milieubeheer kan hierbij als procedureel en inhoudelijk juridisch kader voor het milieubeleid fungeren. De verschillende met de zorg voor het milieubeleid belaste ministers zijn tezamen verantwoordelijk voor een goede kwaliteit en uitvoering van de Wet milieubeheer.

Er moet een goed evenwicht worden gevonden tussen enerzijds een geïntegreerde juridische verankering van het milieubelang en anderzijds het creëren van mogelijkheden om, met name waar het gaat om het formuleren van beleid en regels, tot een versterkte samenhang met andere beleidsterreinen (met name die beleidsterreinen die de kwaliteit van de leefomgeving betreffen) te komen. Een vergelijkbare systematiek van het wetgevingsinstrumentarium op de verschillende beleidsterreinen kan hiertoe een belangrijke aanzet geven.

Vanuit de centrale doelstelling van de bescherming van het milieu, mede gericht op een duurzame ontwikkeling, zijn bepaalde bedreigingen van het milieu in beginsel niet acceptabel. Daarbij gaat het vooral om bedreigingen, die onomkeerbare nadelige gevolgen kunnen hebben voor mens en milieu. De milieuwetgeving zal ten aanzien van deze activiteiten strakke regels moeten bevatten; de bevoegde overheidsorganen hebben de taak nauwgezet op de naleving van deze regels toe te zien en bij overtreding direct en zonder meer tot handhaving over te gaan. Als het om het milieu en de veiligheid van de mens gaat, moeten burgers er op kunnen rekenen dat bestuursorganen waar nodig voortvarend optreden tegen milieu-overtredingen.

Vervolgens is er een vrij groot grijs gebied, waarbinnen voor het milieu nadelige activiteiten onder bepaalde voorwaarden worden toegestaan. Die voorwaarden zullen steeds meer het karakter krijgen van aantoonbare zelfregulering: laat u maar zien op welke wijze u de nadelige gevolgen voor het milieu zoveel mogelijk voorkomt, bestrijdt, of wegneemt. De wet zelf (inclusief gedelegeerde regelgeving) regelt niet meer precies wat wel of niet mag, maar creëert ruimte voor de meest effectieve en efficiënte aanpak. Overheid en private partijen zullen steeds meer in onderling overleg nadere afspraken proberen te maken, die al dan niet in regelgeving of convenanten worden vastgelegd. De afspraken moeten wel helder, «afrekenbaar» en handhaafbaar worden vastgelegd: ook hier geldt dat de overheid handhavend dient op te treden als afspraken of regels niet worden nageleefd. Een dergelijke systematiek is echter alleen aanvaardbaar, als aan de volgende randvoorwaarden kan worden voldaan:

- Er dienen voldoende adequate procedurele waarborgen (zie hierboven) te bestaan.
- Er dienen voldoende inhoudelijke waarborgen (zie hierboven) te bestaan: de burger moet weten welke richtsnoeren de overheid zal hanteren om de werking van de systemen van zelfregulering te beoordelen en moet de overheid hier ook op kunnen aanspreken.
- De overheid dient over adequate correctiemechanismen te beschikken,

voor het geval de systemen van zelfregulering niet of onvoldoende werken, dan wel om «free-ridersgedrag» tegen te gaan. Dat betekent dat er voldoende vangnetbepalingen (in de vorm van zorgplichten) moeten zijn, dat de overheid over voldoende «stok-achter-de-deur»-bevoegdheden moet beschikken en dat de overheid over een doeltreffend handavingsinstrumentarium beschikt.

- De overheid dient over bevoegdheden te beschikken om regulerend op te treden ten aanzien van groepen van actoren, die om diverse redenen (bijvoorbeeld kennisniveau) niet in staat zijn om «zelf-regulerend» op te treden.
- De uitvoerende overheid dient over een grote mate van professionaliteit te beschikken. Bevoegdhedenverdeling moet niet gebaseerd zijn op traditioneel gegroeide situaties en het behoud van de «lieve vrede», maar op zakelijke motieven zoals aantoonbare efficiency en effectiviteit, deskundigheid, aansluiting tussen enerzijds het schaalniveau, de omvang en de impact van de milieuproblemen en anderzijds het uitvoerende overheidsniveau, enzovoorts. Daarbij kunnen ook vormen van (regionale) samenwerking een belangrijke rol spelen.

Een zodanig wetgevingsinstrumentarium kan, gekoppeld aan een goede uitvoering en handhaving, *tegelijktijd* recht doen aan ontwikkelingen in de maatschappij en het milieubeleid (zoals meer marktwerking en zelfregulering), aan de samenhang met andere beleidsterreinen, én aan beginselen van democratie en rechtsstaat: dat doel bereiken staat voorop bij de voorstellen in deze nota. Een set voorstellen waarvan de verwerking in wetgeving behoorlijk wat tijd zal kunnen kosten: hierboven is reeds gesproken over een termijn van 5 tot 10 jaar. Waarna de wetgeving bij voorkeur ook zoveel mogelijk een «duurzaam» en stabiel karakter zou moeten hebben: wetgeving waarmee het Nederlandse milieubeleid naar verwachting tot 2020 verder kan.

### **Bouwstenen voor de discussie**

Een belangrijke bouwsteen voor de discussie over de toekomst van de milieuregelgeving is het rapport «De toekomst van de Wet milieubeheer» dat in april 1998 aan de Tweede Kamer is aangeboden. Daarbij heeft de Minister van VROM toegezegd naar aanleiding van het rapport een standpunt te bepalen, met daarbij een uitgewerkte visie op de toekomst van de Wet milieubeheer. Deze nota geeft mede een invulling aan genoemde toezegging.

Het rapport «De toekomst van de Wet milieubeheer» is het resultaat van een in opdracht van VROM uitgevoerd onderzoek door de RU Leiden (prof. Drupsteen c.s.) en de KU Brabant (prof. Gilhuis c.s.). Over het rapport «De toekomst van de Wet milieubeheer» heeft op 8 april 1998 in Den Haag een symposium met ruim 200 deelnemers plaatsgevonden; tevens is het rapport besproken met vertegenwoordigers van andere overheden, bedrijfsleven, intermediaire organisaties, milieuorganisaties, rechterlijke macht, Openbaar Ministerie, advocatuur en wetenschap. Het rapport kent drie hoofdlijnen, die elkaar onderling aanvullen:

- completeer de Wet milieubeheer;
- doe dat op zo'n manier dat het instrumentarium van de Wet milieubeheer beter inspeelt op ontwikkelingen van zelfregulering bij bedrijven en zelfsturing bij andere overheden,
- en probeer daarbij tevens de rol van het milieubelang bij beslissingen op andere terreinen van overheidsbeleid te versterken.

Ook andere bronnen dan eerder genoemd onderzoek leveren bouwstenen voor de discussie rond de toekomst van de milieuregelgeving. Gepoogd is om vrijwel alle relevante onderzoeken van de afgelopen jaren op het terrein van het milieurecht bij het opstellen van deze nota te betrekken.

Ook de adviezen van de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer (ECW) vormen een belangrijke bron, evenals rapportages in het kader van het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW).

Een inspirerende discussie over de toekomst van het milieurecht vond plaats in oktober 1998, tijdens het jubileumcongres van het Tijdschrift voor Milieu en Recht: «Is het milieurecht opgewassen tegen de uitdagingen van de 21e eeuw?»

In het algemeen blijkt de inhoud van de huidige Wet milieubeheer redelijk te functioneren, zo kan uit de activiteiten van de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer worden geconcludeerd (zie «Evalueren met beleid: de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer in bedrijf», blz. 75). Prof. Ringeling (blz. 44 en verder), voorzitter van de ECW, stelt echter tevens dat de commissie – uitgaande van een ander sturingsmodel dan «command-and-control» tot de conclusie had kunnen komen dat de Wet milieubeheer een wat sterker faciliterend karakter had kunnen krijgen.

In zijn slotwoord tijdens het hierboven genoemde jubileumcongres van het Tijdschrift voor Milieu en Recht (Milieu en Recht 1999, blz. 89) stelt prof. Gilhuis dat het milieurecht in de 21e eeuw geen rustig bezit zal worden: «Het geheel overziende ben ik niet somber. Het milieurecht is verre van perfect en diverse zwakke plekken zijn vandaag aan de orde gesteld. Toch is er ook het nodige bereikt. Milieurecht staat (....) op de kaart en heeft de nodige potenties, waar echter wel beter gebruik van zal moeten worden gemaakt. Het zal zich wel op onderdelen aan moeten passen en flexibel moeten zijn.»

Het is interessant om te zien dat alle rapporten, onderzoeken en symposia het redelijk met elkaar eens zijn over de hoofdlijnen van de gewenste ontwikkeling van de milieuwetgeving. Het zijn allemaal bouwstenen voor de discussie.

Volgens J.G.M. Alders is de Wet milieubeheer een volwassen wet (Milieu en Recht, maart 1999, blz. 81), maar kan er nog wel wat aan verbeterd worden.

Volgens prof. C. Lambers (Nederlands Juristenblad 1998, blz. 1489 e.v.) is de Wet milieubeheer nog maar net in de puberteit gekomen. Volwassen of niet: voor de milieuwetgeving lijken «de jaren des ondersheids» te zijn aangebroken, waarin vanuit politiek en maatschappij antwoorden zullen moeten worden gezocht op de vraag hoe veranderingen in het milieubeleid en zijn maatschappelijke omgeving zullen moeten doorwerken in de milieuwetgeving. Die milieuwetgeving zal moeten functioneren in een samenleving waarin een ieder zijn verantwoordelijkheid voor een duurzame ontwikkeling uitermate serieus neemt. Maar de overheid en samenleving zullen ook altijd corrigerend moeten kunnen optreden, indien die verantwoordelijkheid niet of onvoldoende wordt opgepakt. Dus: uitgaan van verantwoordelijk milieugedrag, maar ook zorgen voor verantwoorde, op duurzame ontwikkeling gerichte milieuwetgeving: met recht verantwoordelijk!



## 2. INTEGRATIE VAN MILIEUWETGEVING

### Inleiding

Al vrij snel na de totstandkoming van milieuregelgeving ontstond het inzicht dat een meer integrale aanpak van milieuproblemen op de lange termijn tot meer resultaat zal leiden. De omzetting van de milieuwetgeving tot een integrale wetgeving is na de totstandkoming van de Wet milieubeheer in 1993 echter maar in beperkte mate gerealiseerd. Op dat moment waren goede redenen aanwezig om niet alle of een deel van de sectorale wetgeving te integreren en is in een aantal gevallen gekozen voor een coördinatieconstructie of van-overeenkomstige-toepassing-verklaring van bepaalde artikelen van de Wet milieubeheer.

In het eerste hoofdstuk is aangegeven dat er de laatste jaren steeds meer een trend is om besturingsvraagstukken niet meer geïsoleerd, technisch en sectoraal te bekijken, maar integraal, in samenhang met aangrenzende beleidsterreinen en dwars door verschillende overheidslagen heen. Hierdoor ontstaat de noodzaak van zowel een versterkte externe integratie – het bewerkstelligen van een duurzame ontwikkeling op andere beleids-terreinen – als de noodzaak van een versterkte *interne integratie* om meer samenhang binnen het milieubeleid zelf te brengen. Een beleidsmatige ontwikkeling naar een meer geïntegreerd milieubeleid vraagt om daarop afgestemd juridisch instrumentarium dat integrale afwegingen mogelijk maakt. Dat juridisch instrumentarium zou behalve consistent en compact voor alle onderdelen van het milieu(beleid) zoveel mogelijk gelijk moeten zijn. De lijn die in deze discussienota is geschetst, heeft mede tot doel om een eenduidige systematiek en het hanteren van hetzelfde brede instrumentarium voor de verschillende onderdelen van het milieu(beleid) mogelijk te maken.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de ideeën en mogelijkheden tot versterkte interne integratie van wetgeving die de bescherming van het milieu of onderdelen daarvan als primaire doelstelling heeft. Hiertoe wordt allereerst ingegaan op de achtergronden van de Wet milieubeheer, de voortschrijdende invulling van het begrip integraal milieubeleid en het brede begrip «milieu». Vervolgens worden de ideeën behandeld die bestaan omtrent integratie van wetgeving waarvoor de minister van VROM eerstverantwoordelijk is. Daarna komen de mogelijkheden aan de orde tot integratie van wetten waarvoor andere departementen eerstverantwoordelijk zijn. Om een evenwichtige discussie mogelijk te maken worden de reeds gevoerde discussies over het onderwerp integratie hierbij betrokken. Het gaat hierbij met name over de verhouding tussen de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Hoofdstuk 2 eindigt met een voorstel waarover een discussie wenselijk wordt geacht.

In het kader van deze discussie past nadrukkelijk vooraf de opmerking dat vermeden moet worden dat integratie in het kader van de milieuwetgeving leidt tot onwenselijke desintegratie op andere beleidsterreinen. Integratie van andere wetgeving in de Wet milieubeheer kan betekenen dat de samenhang van andere wetgevingsstelsels wordt doorbroken. De nadelen daarvan moeten worden afgewogen tegen de voordelen van integratie in de Wet milieubeheer. Omdat de verwevenheid van het milieubeleid met andere beleidsterreinen groot is, zal het hierbij meestal niet gaan om eenvoudige keuzen. Het stellen van prioriteiten ten aanzien van de afwegingskaders en de verkaveling van bevoegdheden, alsmede de mogelijkheden tot andere wijzen van afstemming zullen hierbij bepalend zijn. Indien integratie op grote bezwaren stuit, kan als alternatief gekozen worden voor andere wijzen van afstemming, zoals bijvoorbeeld stro-

omlijning van procedures, afstemmingsregelingen of onderdelen van de Wm van overeenkomstige toepassing laten zijn. Bij het onderzoeken en uitwerken van de voorstellen is en wordt gestreefd naar evenwichtige oplossingen op dit punt.

### **Naar een steeds meer integrale Wet milieubeheer**

Naast de gesignaleerde trend naar integraal milieubeleid en de mogelijkheid van integrale oplossingen waarmee het milieubeleid in brede zin beter kan worden uitgevoerd, bestaat bij burgers, bedrijfsleven en andere overheden de behoefte aan transparantie en eenvoud van wetgeving en meer efficiency. Integratie van milieuwetgeving is nauw verweven met het thema vereenvoudiging en vermindering van administratieve lasten, omdat daardoor zaken als bijvoorbeeld de 1-loketgedachte beter gestalte kunnen krijgen. Integratie van wetgeving maakt het bovendien ook mogelijk voor andere beleidsterreinen gebruik te maken van het huidige en toekomstige instrumentarium van de Wet milieubeheer. Zolang die integratie niet geschiedt, behoudt de Nederlandse milieuregelgeving een verbrokkeld karakter. Hierdoor worden van elkaar verschillende, sectorale deeloplossingen bevorderd en integrale oplossingen belemmerd.

Sectorale milieuwetten strekken – anders dan de Wet milieubeheer – meestal tot bescherming van een bepaald onderdeel van het milieu. Bevoegdheden op grond van die wetten kunnen dus ook alléén met het oog daarop worden toegepast, niet om andere redenen.

Enkele voorbeelden:

- Wet inzake de luchtverontreiniging: «het voorkomen of beperken van luchtverontreiniging»;
- Wet geluid hinder: «het voorkomen of beperken van geluid hinder»;
- Wet bodembescherming: «het belang van het voorkomen, beperken of ongedaan maken van veranderingen van hoedanigheden van de bodem, die een vermindering of bedreiging betekenen van de functionele eigenschappen die de bodem voor mens, plant en dier heeft»;
- Wet verontreiniging oppervlaktewateren : «het tegengaan en het voorkomen van verontreiniging van oppervlaktewateren» en «de bescherming van het belang van een doelmatige werking van zuiveringsinstallaties».

Als een wet een bepaald onderdeel van het milieu wil beschermen, wordt in de huidige uitvoeringspraktijk meestal wel getracht het belang van de bescherming van het «totale» milieu mede in ogenschouw te nemen. Maar bij die uitvoering loopt men dan steeds vaker tegen de grenzen van de sectorale wet aan. Treffende voorbeelden hiervan zijn de wens om bij bodemsaneringen (Wet bodembescherming) ook eisen te kunnen stellen die geluid- of andere hinder tegengaan en een tweetal prejudiciële beslissingen van het Hof van Justitie over het begrip lozing die consequenties zullen hebben voor de vergunningverlening vanwege de vaststelling dat luchtmissies en uitloging in het oppervlaktewater ook lozingen kunnen zijn.

De huidige Wet milieubeheer is gebaseerd op de ontwikkeling naar een meer integraal milieubeleid zoals beschreven in het NMP en het NMP-plus (1989/1990). De wet kent 22 hoofdstukken, waarvan er inmiddels 17 geheel of gedeeltelijk zijn ingevuld. De hoofdstukindeling is – afgezien van enkele gebruikelijke, algemene hoofdstukken aan begin en einde van de wet – gebaseerd op de notie van de reguleringsketen; die keten ( wetgeving normstelling vergunningverlening naleving handhaving ) wordt aangedreven door planning (hoofdstuk 4 van de Wet milieubeheer). De afgelopen jaren is gebleken dat deze systematiek als zodanig in hoge mate voldoet (zie «Evalueren met beleid: de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer in bedrijf» 1998). De structuur van de Wet milieubeheer is ook zó opgezet dat – in grote lijnen – de overige milieuregelgeving in de wet een plaats zou kunnen krijgen. Het komt er nu op aan om de Wet milieubeheer

zodanig in te richten dat deze integrale oplossingen kan bieden om de doelstellingen van het milieubeleid te realiseren.

### **Het begrip integraal en integrale oplossingen**

In dit verband past een beschouwing over wat nu precies wordt verstaan onder de notie «integrale oplossingen».

Onder «integrale oplossingen» werd in de jaren tachtig vooral verstaan: alle milieubelastende aspecten van een activiteit, zoals een bedrijf, in onderlinge samenhang beoordelen en de optimale oplossing kiezen. Bijvoorbeeld: «Kan het afval niet worden voorkomen, dan is het in dit geval beter om het te verbranden, bij voorkeur met terugwinning van energie, in plaats van te storten of te lozen op het oppervlaktewater». Sindsdien heeft de notie «integrale oplossingen» diverse ontwikkelingen doorgemaakt, waarbij bepaalde denklijnen (die vanaf het begin als zodanig wel aanwezig waren) steeds meer op de voorgrond zijn getreden. De ontwikkeling vanaf medio jaren tachtig tot nu, geeft de volgende lijn te zien:

- «integraal» houdt in toenemende mate in: niet alleen end-of-pipe oplossingen, maar streven naar structurele brongerichte maatregelen;
- vervolgens betekent «integraal» ook in toenemende mate: samenhang bezien met internationale ontwikkelingen en economie, streven naar een duurzame ontwikkeling;
- een volgende ontwikkeling is dat «integraal» ook in toenemende mate betekent: streven naar een sterkere samenhang met andere beleids-terreinen die de leefomgeving raken, zoals de ruimtelijke ordening;
- thans heeft «integraal» ook in toenemende mate betekenis in het kader van de aandacht voor de kwaliteit van leven in de omgeving: gezond en veilig leven in een hoogwaardige leefomgeving te midden van een vitale natuur zonder hulpbronnen uit te putten en de mondiale biodiversiteit aan te tasten.

De milieuwetgeving, met name de Wet milieubeheer, moet een ontwikkeling zoals hierboven geschetst ten minste niet belemmeren. Door het verbrokkeld zijn van een deel van de milieuregelgeving wordt het denken in integrale oplossingen bemoeilijkt. Daarnaast heeft een overzichtelijke en consistente regelgeving tot gevolg dat de administratieve lasten dalen en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de milieuregelgeving wordt verbeterd.

In het rapport «De toekomst van de Wet milieubeheer» (blz. 18–19) zeggen de onderzoekers over de bewijslast ten aanzien van integratie van de milieuwetgeving het volgende: «Uitgangspunt (...) is het gegeven dat het milieubeleid in beginsel een samenhang vertoont. Het gaat daarbij steeds om het bereiken van duurzame ontwikkeling, of zoals we vroeger zeiden om ecologische inpasbaarheid, terwijl maatregelen in het ene compartiment of in de ene fase van de ontwikkeling en toepassing van een stof of een product hun weerslag kunnen hebben op andere compartimenten of andere fasen. In die zin staat stoffen- of productenbeleid natuurlijk ook niet los van emissie- en afvalbeleid. Vanuit dit uitgangspunt vormt een wettelijke regeling van onderdelen van het milieubeleid in de Wet milieubeheer een eerste optie. Dit brengt met zich mee dat wanneer bestaande sectorale onderdelen van de milieuwetgeving worden herzien of uitgebreid het voor de hand ligt tevens te bezien of deze onderdelen niet in aanmerking komen voor overbrenging naar de Wet milieubeheer. Pas wanneer daarvoor duidelijke contra-indicaties zijn zou men daartoe niet over moeten gaan en blijven doorgaan met afzonderlijke sectorale wetgeving.»

Een voorbeeld van wetgeving waarbij «terugkeer» in de Wet milieubeheer de voorkeur heeft, maar er thans duidelijke contra-indicaties zijn, is de ammoniakregelgeving ter vervanging van de Interimwet ammoniak en veehouderij. Voor ammoniakemissie wordt het noodzakelijk geacht dat het beoordelingskader wettelijk wordt vastgelegd in algemene

regels. Deze algemene regels moet het bevoegd gezag hanteren bij de verlening of weigering van milieuvergunningen. De Wet milieubeheer biedt echter thans niet de mogelijkheid om het bevoegd gezag instructies te geven over het al dan niet weigeren van de vergunning. Onderzocht zou moeten worden op welke wijze het aspect ammoniak weer in en op basis van de Wet milieubeheer geregeld kan worden. Gezien het verwachte tijdstip van inwerkingtreding van de wetgeving met betrekking tot ammoniak ter vervanging van de Interimwet ammoniak en veehouderij, ligt het niet in de rede dit onderzoek op korte termijn te starten.

## Het brede begrip milieu

In het kader van de notie, dat integratie van milieuwetgeving kan bijdragen aan het zoeken naar integrale oplossingen, rijst vervolgens de vraag: wat verstaan we eigenlijk onder «*milieuwetgeving*»? Wat is de reikwijdte van het begrip «*milieu*»? Het zal niet mogelijk zijn het begrip op een strikte, wetenschappelijk vastgestelde wijze te omcirkelen. Bij het bepalen van de reikwijdte van «*waar het om gaat bij de milieuwetgeving*» gaat het per definitie om – zich in de tijd ontwikkelende – politieke keuzen, gebaseerd op een mix van argumenten vanuit het overheidsbeleid, het recht, het maatschappelijk bewustzijn, maatschappelijk draagvlak en internationale verplichtingen.

De reikwijdte van de Wet milieubeheer is de bescherming van het milieu. Alle bevoegdheden, gebaseerd op deze wet, kunnen worden uitgeoefend «in het belang van de bescherming van het milieu».

Bij de parlementaire behandeling van de wet is uitgebreid gesproken over de vraag, of het begrip «milieu» in de wet zou moeten worden omschreven.

Het belangrijkste argument van de regering om dat niet te doen was: het begrip «milieu» is voortdurend aan ontwikkeling onderhevig (vergelijk ook de hiervoor beschreven ontwikkeling van het begrip «integraal»). Wat 15 jaar geleden nog niet (algemeen) als een milieubelang werd gezien, zoals bijvoorbeeld het zuinig gebruik van grondstoffen en natuurlijke hulpbronnen, behoort nu wel degelijk tot het terrein van het milieubeleid. Wettelijk vastleggen van het begrip «milieu» zou een dergelijke ontwikkeling voor de toekomst bemoeilijken. Tegen die achtergrond is bij de behandeling van de Wet milieubeheer ook een omschrijving uit de vroegere Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (hoofdstuk Milieueffectrapportage) geschrappt, waarin was aangegeven dat «milieu» betrekking heeft op «het fysieke milieu, gezien vanuit het belang van de bescherming van mensen, dieren, planten, goederen, water, bodem en lucht en van de relaties daartussen, alsmede van de bescherming van esthetische, natuurwetenschappelijke en cultuurhistorische waarden». In de toelichtende stukken bij de Wet milieubeheer is gesteld dat deze zaken *in ieder geval* worden begrepen onder het begrip «milieu». Dat geldt ook voor (in)directe gezondheidsaantasting van mensen via het milieu (kamerstukken II 1989/90, 21 087, nr. 6, blz. 42–43).

Wel heeft de regering voorstellen vanuit de Kamer overgenomen, om zogenaamde «uitbreidende bepalingen» inzake het begrip «milieu» in de Wet milieubeheer op te nemen. Daarmee wordt bedoeld: bepalingen waardoor niemand meer in twijfel kan trekken (ook de rechter niet), of bepaalde zaken wel mogen worden betrokken bij het nemen van beslissingen op milieugebied. In casu ging het om artikel 1.1, tweede lid, van de Wet milieubeheer waarin de volgende elementen onder het begrip «bescherming van het milieu» worden gebracht:

- de *verbetering* van het milieu (dus niet alleen bescherming)
- de doelmatige verwijdering van afvalstoffen (inclusief lozingen van afvalwater)
- de zorg voor een zuinig gebruik van energie en grondstoffen
- de zorg voor beperking van de nadelige gevolgen voor het milieu van het verkeer van personen van en naar bedrijven (mobiliteit van en naar bedrijven).

Voor VROM gaf deze bepaling onder meer de nodige kapstukken om in beleidsnota's, circulaire's, convenanten, enz. meer aandacht te geven aan energie- en grondstoffen. Afgezien van deze «uitbreidende bepalingen» wordt de reikwijdte van het begrip «milieu» vooral ingevuld door jurisprudentie. Daaruit blijkt dat rechters over het algemeen wel geneigd zijn om «milieu» tamelijk ruim uit te leggen.

Ook binnen de Europese Unie wordt een breed milieubegrip gehanteerd. Dit is onder meer te vinden in artikel 174 van het EG-verdrag waarin is aangegeven dat het beleid van de Gemeenschap op milieugebied bijdraagt aan het nastreven van de volgende doelstellingen:

- behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu;
- bescherming van de gezondheid van de mens;
- behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen;
- bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen.

Daarbij streeft de gemeenschap – eveneens volgens artikel 174 – een hoog niveau van bescherming na, rekening houdend met de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens, de regionale verschillen binnen de EU, de voor- en nadelen van al dan niet optreden en de economische en sociale ontwikkeling van de gemeenschap en de regio's. «Haar beleid berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.» Deze omschrijving geeft een goed beeld van hetgeen internationaal onder «milieu» wordt verstaan. In het NMP3 is overigens aangekondigd dat overwogen zal worden een aantal beginselen van milieurecht (zoals in art. 174, het voorzorgsbeginsel en het preventiebeginsel) te codificeren in de Wet milieubeheer, omdat deze nu nog onvoldoende in het Nederlandse milieurecht verankerd zijn.

In juridische zin bestaat het brede milieubegrip derhalve uit een aantal onderdelen die tezamen de invulling van het begrip vormen. Die onderdelen zijn in ieder geval hetgeen, zoals boven beschreven, in de omschrijving van het begrip «milieu» in de vroegere Wet algemene bepalingen milieuhygiëne was begrepen, de aspecten waarvan in de Wet milieubeheer in artikel 1 is bepaald dat deze in ieder geval deel uitmaken van de bescherming van het milieu en de beschreven elementen van het EG-verdrag. Het brede milieubegrip omvat zowel de bescherming van de mens als de bescherming van ecosystemen, dieren en planten. Wat betreft de interne integratie van milieuwetgeving in het kader van de Wet milieubeheer, lijken praktische motieven (haalbaarheid, fasering e.d.) te leiden tot een keuze waarbij de integratie zich beperkt tot die (onderdelen van) wetgeving, waarbij «*de bescherming van het milieu*» of *onderdelen daarvan* centraal toetsingskader is.

Daarbij zou de vraag gesteld kunnen worden, hoe dit centrale toetsingskader zich verhoudt tot het begrip duurzame ontwikkeling. Duurzame ontwikkeling is immers een leidend thema in het milieubeleid. In het NMP4 zal worden aangegeven dat er sprake is van een nauwe verwevenheid tussen de ecologische, de sociale en de economische dimensie van duurzaamheid. Duurzame ontwikkeling in brede zin kan pas echt worden gerealiseerd als ecologie, economie en het sociale alle drie duurzaam zijn. Het NMP4 zal zich richten op het beleid ten aanzien van ecologische duurzaamheid. In lijn met het in voorbereiding zijnde NMP4 richt de milieuwetgeving, in het bijzonder de Wet milieubeheer, zich op het belang van de bescherming van het milieu. Om echter ook in juridische zin de samenhang met het brede begrip duurzame ontwikkeling duidelijk te maken, verdient het overweging om in de Wet milieubeheer te bepalen dat bij de

uitvoering van de milieuregelgeving – waarbij de bescherming van het milieu voorop staat – mede gestreefd moet worden naar een duurzame ontwikkeling (in de zin van het in voorbereiding zijnde NMP4).

### **Algemene wet bestuursrecht**

Voor wat betreft de algemene procedurele, handhavings- en rechtsbeschermingsaspecten van het milieubeleid is de constatering in het rapport «De toekomst van de Wet milieubeheer» (conclusie 9, bladzijde 30) van belang dat de relatie van de Wet milieubeheer met de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zich zo zal ontwikkelen dat de Awb deze aspecten zal regelen, waardoor de Wet milieubeheer een meer inhoudelijk karakter krijgt. Voor wat betreft de rechtsbescherming is de wijziging van de Awb van belang waarbij de afdelingen 3.4 en 3.5 worden samengevoegd tot één uniforme openbare samenwerkingsprocedure. Een van de aspecten die daarbij voor de milieuregelgeving van belang is, is de betrokkenheid van burgers (zie hiervoor ook hoofdstuk 7). Tevens is van belang dat het behoud van bepaalde verworvenheden binnen het milieurecht op het terrein van procedures, rechtsbescherming en handhaving op een evenwichtige wijze wordt afgewogen tegen het belang van harmonisatie van bestuursrecht.

### **Integratie van «VROM-milieuwetgeving»**

Vanuit de noodzaak tot integraal milieubeleid is, voor wat betreft de integratie van de milieuwetgeving waarvoor de minister van VROM eerstverantwoordelijk is, met betrekking tot de Wet milieubeheer een aantal trajecten in gang gezet die in verschillende stadia zijn. Deze stadia variëren van onderzoek naar de mogelijkheden van integratie tot concrete wetsvoorstellen. Het betreft de hierna volgende wetgeving waarbij de bescherming van het milieu centraal staat.

- De Wet geluidhinder: in het kader van het project Modernisering Instrumentarium Geluidhinder (MIG) zal worden voorgesteld het nog niet geïntegreerde deel van de Wet geluidhinder op te nemen in met name de hoofdstukken 4 (Plannen), 5 (Milieukwaliteitseisen), 9 (Stoffen en producten) en 11 (Andere handelingen) van de Wet milieubeheer. Een voorontwerp van wet is voorzien in de eerste helft van 2001.
- De Wet milieugevaarlijke stoffen: in het project Stoffen en Producten wordt gezien hoe deze wet zou kunnen worden opgenomen in met name hoofdstuk 9 (Stoffen en producten). Een voor overleg met betrokken overheden, doelgroepen en organisaties geschikt conceptwetsvoorstel is naar verwachting medio 2001 gereed.
- De Wet bodembescherming: een onderzoek naar de mogelijkheden van integratie van de Wet bodembescherming (Wbb) in de Wet milieubeheer zal in de eerste helft van 2001 zijn afgerond. Bij integratie van de Wbb in de Wm kan gedacht worden aan inbouw in bestaande hoofdstukken, met name inbouw in hoofdstuk 9 (Stoffen en producten) en hoofdstuk 11 (Andere handelingen), dan wel mede aan een afzonderlijk hoofdstuk Sanering. Voor onderdelen van de Wet bodembescherming waarbij niet kan worden aangesloten bij de bestaande hoofdstukken kan bekeken worden of een nieuw hoofdstuk aan de Wet milieubeheer kan worden toegevoegd. De integratie van de Wbb in de Wm zal gefaseerd plaats moeten vinden, mede gelet op de stand van zaken met betrekking tot de beleidsontwikkeling. Thans heeft het wettelijk verankeren van de resultaten van de Beleidsvernieuwing Bodemsanering (BEVER) hoge prioriteit. Het ligt niet in de rede om op dit moment bij de voorgenomen wijziging van de Wet bodembescherming direct over te gaan tot integratie in de Wet milieubeheer. Wel zal de voorgenomen wetswijziging afgestemd worden op de gedachten over de uiteindelijke vormgeving van de Wet milieubeheer.

In de volgende fase van het wettelijk verankeren van het bodembeleid (het vastleggen van de keten van preventie, bodembeheer, sanering en nazorg met verbindingen tussen bodembeheer en ruimtelijke ordening) komt integratie duidelijk in beeld.

- De nieuwe regelgeving voor ammoniak ter vervanging van de Interimwet ammoniak en veehouderij (wetsvoorstel Wet ammoniak en veehouderij): onderzocht zou moeten worden op welke wijze de wetgeving met betrekking tot ammoniak weer in en op basis van de Wet milieubeheer geregeld kan worden. Gezien het verwachte tijdstip van inwerkingtreding van de wetgeving met betrekking tot ammoniak, ligt het niet in de rede dit onderzoek op korte termijn te starten.
- De Experimentenwet Stad & Milieu: evaluatie zou kunnen leiden tot verankering van de uitgangspunten van de experimentenwet of daarmee vergelijkbare regelgeving in hoofdstuk 5 (Milieukwaliteits-eisen) van de Wet milieubeheer.
- De Wet inzake de luchtverontreiniging: het nog niet geïntegreerde deel zou kunnen worden opgenomen in met name de hoofdstukken 9 (Stoffen en producten) en 17 (Maatregelen in bijzondere omstandigheden).

Daarbij is het zeker niet zo, dat teksten uit de genoemde wetten zonder meer zullen worden overgenomen in de Wet milieubeheer. Van het integreren maakt deel uit dat de wetgeving tevens waar nodig (of mogelijk, gelet op verplichtingen in verband met Europese regelgeving) wordt gemoderniseerd, vereenvoudigd, een inhoudelijke integratieslag wordt gemaakt en aansluiting wordt gezocht bij systemen van zelfregulering (zie verder hoofdstuk 4 van deze nota).

### **Integratie van «niet-VROM-milieuwetgeving»**

Over integratie in de Wet milieubeheer van wetgeving waarvoor andere ministers dan de minister van VROM eerstverantwoordelijk zijn, bestaan verschillende inzichten.

Eenzijds is er het inzicht, dat vanuit het brede milieubegrip en de wens om te komen tot een eenduidige wetgeving in de lijn van de voorstellen voor discussie (meer transparantie, eenvoud en efficiency) serieus zou moeten worden gezien of integratie van (onderdelen van) bedoelde wetten in de Wet milieubeheer wenselijk en mogelijk is. Zo'n integratie kan voor het gehele milieubeleid wetgeving met eenzelfde systematiek bewerkstelligen, waarbij de voorstellen van deze discussienota met betrekking tot bijvoorbeeld het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven consistent wordt doorgevoerd. Een beperking tot de VROM-wetgeving, alleen omdat de minister van VROM daarvoor eerstverantwoordelijk is, zou een tamelijk arbitraire keuze zijn. In die zin zou een mogelijke integratie van (onderdelen van) wetten zoals de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet verontreiniging zeewater, de Wet voorkoming verontreiniging door schepen, de Wet energiebesparing toestellen en de Bestrijdingsmiddelenwet nader onderzoek verdienen. Daarbij zou handhaving van de bestaande verantwoordelijkheden en bevoegdheden uitgangspunt kunnen zijn. De inhoudelijke meerwaarde van integratie staat immers voorop en daarvoor is het niet per se nodig verantwoordelijkheden en bevoegdheden in één hand te brengen. Zo zou het denkbaar kunnen zijn in de Wet milieubeheer een afzonderlijk hoofdstuk te creëren voor lozingen op het oppervlaktewater («Lozingen»), waarvoor de minister van V&W eerstverantwoordelijk is en waarbij de waterkwaliteitsbeheerder bevoegd gezag is voor de lozingsvergunning.

Bij de totstandkoming van de Wet milieubeheer is een uitvoerige discussie gevoerd over de vraag of de vergunning op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) zou moeten worden opgenomen in de Wet milieubeheervergunning voor inrichtingen. Als belangrijk nadeel daarvan werd gezien dat de beïnvloedingsmogelijkheden van het bevoegd gezag op grond van de Wvo, de waterkwaliteitsbeheerders, aanzienlijk zouden kunnen verminderen. Uiteindelijk is gekozen voor een stevige coördinatieconstructie tussen beide vergunningen. Uit evaluatieonderzoek van de ECW («De kwaliteit van de afstemming, advies over de afstemmingsregeling tussen de Wm-vergunning enerzijds en de bouwvergunning en de Wvo-vergunning anderzijds, 1996) is gebleken dat deze constructie in de praktijk goed werkt. Ook in het kader van het MDW-project Vergunningen en het regeringsstandpunt ter zake (kamerstukken II 1997/98, 24 036, nr. 81) is gesteld dat er *geen* aanleiding bestaat om alsnog tot een integratie van Wm- en Wvo-vergunning te komen. In de onderhavige discussienota wordt nadrukkelijk aangesloten bij deze conclusie, maar wordt – met handhaving van de bestaande bevoegdheden en verantwoordelijkheden – tevens voorgesteld een bundeling van samenhangende wetgeving te overwegen.

Op die manier hoeft de bestaande bevoegdhedenverdeling niet te leiden tot belemmeringen bij de ontwikkeling en uitvoering van milieubeleid en milieuregelgeving; de Wet milieubeheer kan uitgroeien tot een rijksbrede wet voor het milieubeheer en zou niet meer moeten worden beschouwd als een «VROM-wet». Op deze wijze zou de eenheid van het milieubeleid een stap dichterbij kunnen worden gebracht, hetgeen ook aansluit bij de gedeelde verantwoordelijkheid voor het milieu zoals beschreven in het Milieuprogramma 2000–2003, blz. 22 en verder (kamerstukken II 1999/00, 26 804, nrs. 1–2).

Anderzijds is er het inzicht, zoals ook in het begin van hoofdstuk 2 is opgemerkt, dat integratie van bepaalde wetten in de Wet milieubeheer – ook al wordt er niet getornd aan bestaande bevoegdheden – zou kunnen leiden tot een desintegratie op andere terreinen. Een goed voorbeeld is de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, die zowel een belangrijke rol speelt in het integrale waterbeleid, als in het integrale milieubeleid. Voor wat betreft de verdere ontwikkeling van een samenhangend wetgevingsinstrumentarium met betrekking tot het waterbeleid zullen de komende jaren nadere inzichten moeten worden verkregen. Tevens bestaat op dit moment onvoldoende inzicht in de feitelijke meerwaarde en gevolgen van integratie van de Wvo in de Wet milieubeheer en bestaat er twijfel of een dergelijke operatie wel prioriteit zou moeten krijgen. Wel wordt het belang ingezien van een goede afstemming tussen de ontwikkelingen rond de milieuwetgeving en de ontwikkelingen rond de waterwetgeving. In de praktijk wordt ook al zoveel mogelijk het beleid met betrekking tot de uitvoering van de betreffende wetten afgestemd; als voorbeeld kan worden genoemd het beleid met betrekking tot de vergunning op hoofdzaken, waarvoor zowel vanuit het Ministerie van VROM als het Ministerie van V&W een handreiking is opgesteld. Voor andere sectorwetten, waarvoor de minister van VROM niet eerstverantwoordelijk is, gelden vergelijkbare overwegingen.

Het uitwerken van de mogelijkheden om te komen tot integratie (zonder aantasting van verantwoordelijkheden en bevoegdheden), dan wel verbeterde afstemming tussen de VROM-milieuwetgeving en wetgeving waarvoor andere departementen eerstverantwoordelijk zijn, is een taakopdracht die door meerdere departementen tezamen moet worden uitgevoerd. Een mogelijke optie voor deze uitwerking is om voor een of meer trajecten een MDW-werkgroep in te stellen. Voorzover het waterwetgeving betreft waarvoor de minister van Verkeer en Waterstaat verantwoordelijk is, is het voornemen om tezamen met de minister van VROM



een taakgroep in te stellen. Deze taakgroep zal na afronding van de discussie met de Tweede Kamer over deze nota starten met een onderzoek naar de mogelijkheden om te komen tot een gemeenschappelijke lijn om de effectiviteit, de efficiency, de transparantie en de handhaafbaarheid van de wetgeving die de bescherming van het milieu of een onderdeel daarvan tot doelstelling heeft, te verbeteren. Hierbij worden alle aspecten van afstemming in ogenschouw genomen, zoals integratie, coördinatieconstructies, van-overeenkomstige-toepassingverklaringen en andere vormen van afstemming. De taakgroep kan worden uitgebreid met andere deelnemers en alle relevante doelgroepen zullen worden geraadpleegd. Een jaar na de start van de taakgroep zullen de conclusies gereed zijn. Bekeken zal worden of dergelijke taakgroepen ook met andere departementen ingesteld moeten worden voor de betreffende wetgeving die als doel de bescherming van het milieu of een onderdeel daarvan heeft.

#### **Discussie over voorstel 1**

##### *a. Integratie van sectorale «VROM-regelgeving» in de Wet milieubeheer (aanvang korte termijn)*

Het voorstel is om de sectorale milieuwetgeving waarvoor de minister van VROM eerstverantwoordelijk is de komende vijf tot tien jaar te integreren in de Wet milieubeheer, zodat alle regels op wetsniveau waarbij het belang van de bescherming van het milieu of een onderdeel daarvan voorop staat zoveel mogelijk in één centrale kaderwet zijn gebundeld. In de wet zal worden verankerd dat het brede begrip «de bescherming van het milieu» voorop staat bij de uitvoering van de Wet milieubeheer. Ook zal in de wet vastgelegd worden dat beslissingen mede gericht moeten zijn op het bereiken van duurzame ontwikkeling. Voor wetgeving met een tijdelijk karakter zal integratie in de Wet milieubeheer vooralsnog geen optie zijn.

##### *b. Integratie van niet-VROM-milieuwetgeving in de Wet milieubeheer (aanvang taakgroepen korte termijn)*

Het voorstel is om in gezamenlijke interdepartementale taakgroepen te onderzoeken of integratie in de Wet milieubeheer een vorm van afstemming is die meerwaarde heeft. Zo ja, dan zal de taakgroep voorstellen doen op welke wijze integratie het beste kan plaatsvinden. Zo nee, dan zal de taakgroep voorstellen doen op welke andere wijze(n) afstemming mogelijk is om de doelen te bereiken. Een jaar na de start van de afzonderlijke taakgroepen zullen de conclusies gereed zijn.

### 3. INTEGRATIE VAN HET MILIEUBELANG OP ANDERE TERREINEN VAN OVERHEIDSBELEID

#### Externe integratie

Naast het belang van interne integratie van de milieuwetgeving werd in de loop van de jaren tachtig duidelijk dat, in aanvulling op het stellen van milieuvoorschriften met betrekking tot allerlei handelingen en activiteiten, het rekening houden met het milieubelang en het milieubeleid bij overheidsbeslissingen op *andere* beleidsterreinen van groot belang is om de doeleinden van het milieubeleid te realiseren: *externe integratie*. Het uitgangspunt van externe integratie is vastgelegd in artikel 6 van het EG-verdrag en in verschillende internationale verdragen en resoluties. Binnen de Europese Commissie zelf krijgt externe integratie ook steeds meer nadruk. Een belangrijks impuls voor de externe integratie zal de implementatie van de in voorbereiding zijnde Europese richtlijn betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (gemeenschappelijk standpunt van de Raad; 5685/00, ENV 22, CODEC 68) zijn. Deze richtlijn stimuleert de integratie van milieubeleid in de planvorming en bevat voorschriften van procedurele aard die terug dienen te komen in de bestaande planprocedures van de lidstaten.

Tevens wordt bekeken of het mogelijk is om het instrument van de milieu-toets (zoals we dat in Nederland kennen) in te zetten bij Europese besluitvorming. Het is belangrijk om in de Nederlandse regelgeving de juridische grondslag voor externe integratie te verbeteren, zodat zo nodig ook de rechter in alle gevallen kan toetsen of bij overheidsbeslissingen op andere beleidsterreinen het milieubelang wel in voldoende mate is mee gewogen.

In het rapport «De toekomst van de Wet milieubeheer» (blz. 169) is aangegeven dat externe integratie zoals vastgelegd in artikel 6 van het EG-verdrag goed lijkt te werken. Zo dienen uitkeringen uit het EU-Cohesiefonds ten behoeve van infrastructurele projecten te gebeuren met inbegrip van het beleid inzake milieubescherming en bepaalt de Televisierichtlijn dat televisiereclame niet mag aansporen tot gedrag dat schadelijk is voor het milieu. Ook in breder internationaal verband is het belang van externe integratie benadrukt. Zo is het beginsel ook opgenomen in de Verklaring van Rio de Janeiro van 1992. In Agenda 21 is dit beginsel verder uitgewerkt. Landen moeten, volgens paragraaf 8.4, onder a, er voor zorgen dat economische, sociale en milieuoverwegingen worden geïntegreerd in de besluitvorming op alle niveaus en bij alle ministeries. Dit moet ook op de andere overheidsniveaus gebeuren en inbreng van geïnteresseerden in dit proces moet gegarandeerd zijn. Hoofdstuk 8 van Agenda 21 legt vooral de nadruk op het inzetten van financiële instrumenten, omdat daarmee milieudoelstellingen geïntegreerd worden in het economische en financiële beleid.

In Nederland is sinds het begin van de jaren negentig externe integratie een belangrijke doelstelling van het beleid geworden. In veel beleidsplannen en nota's zijn milieuoverwegingen opgenomen. Dat geldt met name op de terreinen van de ruimtelijke ordening, de waterhuishouding, de land- en tuinbouw, ontwikkelingssamenwerking, defensie en scheepvaart. Veelal geschiedt deze externe integratie doordat het belang van het milieubeleid is «verinnerlijkt»; soms ook doordat bepaalde instrumenten zoals de milieutoets, milieubeleidsplanning (via de doorwerking van de plannen naar besluitvorming op grond van 25 wetten, genoemd in de bijlage bij de Wet milieubeheer), milieukwaliteitseisen of milieu-effect-rapportage hier een belangrijke prikkel toe leveren.

In het Milieuprogramma 2000–2003 (kamerstukken II 1999/00, 26 804, nrs. 1–2, blz. 22 en verder) is onder het kopje «Externe integratie van het milieubeleid» het formele kader van de verdeling van bevoegdheden en

verantwoordelijkheden van diverse ministers voor aspecten van het milieubeleid recent beschreven.

Voor wat betreft de invloed van externe integratie kan verwezen worden naar het onderzoek van de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer uit 1996 over de effectiviteit van de regeling inzake milieu-effectrapportage. Onderzocht is onder meer de doorwerking van de milieu-effectrapportages naar de besluitvorming; daarbij bleek dat 79% van de m.e.r.'s doorwerkt naar de besluitvorming. De ECW concludeerde daarmee dat de m.e.r. een redelijk tot goed werkend instrument is. Wel heeft de ECW in haar advies een aantal aanbevelingen gedaan om de m.e.r.-regeling te verbeteren op het gebied duurzaamheid en procedurele stroomlijning zoals het wijzigen van de verplichte evaluatie achteraf. Een daartoe strekkend wetsontwerp is thans in voorbereiding (zie hoofdstuk 9 van deze nota).

Externe integratie kan op verschillende wijzen worden bewerkstelligd. Genoemd is reeds een aantal bestaande procedurele instrumenten die leiden tot het betrekken van het milieubelang in besluitvormingsprocedures, zoals de m.e.r. Op dit punt bevat de nota geen extra of nieuwe voorstellen. Een andere wijze is het opnemen van het milieubelang als expliciet in de afweging te betrekken belang bij de uitvoering van daarvoor in aanmerking komende wetten. Daarbij zou de afweging in het kader van die wetten worden verbreed met het milieubelang zonder het invoeren van (extra) procedurele stappen. In voorstel 2 wordt aangegeven op welke wijze hieraan kan worden vormgegeven.

In het rapport «De toekomst van de Wet milieubeheer» (blz. 22 en blz. 183 en verder) wordt geconcludeerd dat de Wet milieubeheer sterker zou kunnen bijdragen aan externe integratie door in de wet een aantal milieubeginselen op te nemen (zie ook discussiepunt 3 van deze nota) die een ruim toepassingsbereik zouden moeten krijgen. In paragraaf 4.4 van deze nota is het onderwerp «beginselen van milieurecht» nader uitgewerkt. Naast het beter mogelijk maken van zelfregulering zouden beginselen van milieurecht namelijk ook uitgangspunten kunnen vormen voor besluiten met milieurelevante gevolgen die genomen worden op basis van «niet-milieuwetten».

De onderzoekers achten het daartoe van belang dat in dergelijke wetgeving het milieubelang expliciet als een af te wegen belang wordt opgenomen: «Een optimale externe integratie kan bereikt worden door het milieubelang als een af te wegen belang op te nemen in deze «niet-milieuwetten» zelf. Dit is ook wenselijk vanwege het specialiteitsbeginsel. Opneming van het milieubelang als een af te wegen belang heeft als voordeel dat er beter kan worden aangesloten bij de wetgevingssystematiek op het betreffende beleidsterrein, en dat beter gegarandeerd wordt dat het expliciet in het relevante toetsingskader opgenomen milieubelang ook daadwerkelijk een rol speelt bij de belangenafweging en de rechterlijke toetsing. Ook wordt volledig recht gedaan aan rechtsstatelijke uitgangspunten.»

In de hoofdstukken van deze nota over de planning van het milieubeleid en de normstelling voor de milieukwaliteit zal nog nader op een aantal aspecten van externe integratie worden ingegaan.

### **Speciale positie milieubeleid**

Een andere invalshoek met betrekking tot externe integratie in de zin van «rekening houden met het milieubelang» zou kunnen zijn dat bij een bepaald beleidsterrein of bepaalde beleidsuitvoering een uitzonderingspositie aan het milieubeleid wordt toegekend. Recent komt deze invalshoek met name naar voren bij discussies over de «integratie» van het milieubeleid binnen het EG-recht met betrekking tot handelsbelemmeringen,

mededinging en staatssteun. De Europese regels en voor wat betreft mededinging het nationale mededingingsrecht, werken in de praktijk in steeds toenemende mate belemmerend voor het uitvoeren van nationaal milieubeleid. Voorbeelden hiervan zijn het wetsvoorstel Duurzaam geproduceerd hout (kamerstukken II 1999/00, 26 998), de algemeenverbindendverklaring van een overeenkomst over autowrakken (Stcrt. 1997, 247) en het nationale bodemsaneringsprogramma waarbij al snel de grenzen van het vrije handelsverkeer en het Europese recht met betrekking tot mededinging en staatssteun in zicht kwamen. In een brief van 7 november 2000 aan de commissaris voor mededinging van de Europese Commissie spreken de Ministers van Economische Zaken, VROM en Financiën dan ook hun zorgen uit over de ontwikkelingen omtrent het milieusteunkader.

«Niettemin zijn wij nog steeds van oordeel dat het milieusteunkader in deze vorm een belemmering vormt voor de ontwikkelingen op het gebied van de nationale aanpak van de (historische) bodemverontreinigingsproblematiek, de vergroening van het belastingstelsel, de investeringen in energiebesparing en de systemen voor verhandelbare rechten.»

Op nationaal niveau is het soms mogelijk om afspraken te maken over de relatie tussen mededinging en milieu, maar internationaal blijkt dat zeer moeilijk te zijn. Een voorbeeld van nationale afspraken zijn de procedurele afspraken omtrent het algemeen verbindend verklaren van een verwijderingsbijdrage en systemen van verwijdering van specifieke afvalstoffen. Op ambtelijk niveau is tussen het Ministerie van VROM en de Nederlandse mededingingsautoriteit (NMa) in een protocol vastgelegd hoe de procedures van het algemeen verbindend verklaren en het goedkeuren van een mededeling met betrekking tot specifieke afvalstoffen worden afgestemd met de procedure die de NMa volgt om de mededingingsrechtelijke aspecten te onderzoeken (de tekst van het protocol is te vinden op de website van de NMa: [nma-org.nl](http://nma-org.nl)). Het mededingingsrecht heeft een sterk Europeesrechtelijk karakter en om deze reden kan gepleit worden voor een algemene Europese gedragslijn op het terrein van mededinging en milieu.

Prof. Sevenster en mr. Vedder bepleiten in het artikel «Integreren of concurreren, de rol van niet-mededingingsbelangen, in het bijzonder milieubescherming, in het kartelbeleid» (SEW 1, 2000, blz. 2 en verder) met betrekking tot het EG-recht een verdergaande integratie van niet-mededingingspolitieke belangen, met name milieubescherming, dan thans het geval is. Zij stellen een gemodaliseerde voorrang voor milieubelangen over het mededingingsbeleid voor. Vanuit het mededingingsrecht zou ook sterker moeten worden ingespeeld op ontwikkelingen van zelfregulering: «Van belang is dus dat ook het DG mededinging niet moet schuwen bepaalde – zelfs ernstige – mededingingsbeperkingen toe te staan omwille van milieubescherming, zolang immers de internalisatie van milieukosten te wensen (economisch en ecologisch gezien) overlaat.»

Prof. Mr. K.J.M. Mortelmans wijst in het artikel «Milieu en mededinging»: integratie of confrontatie (onderdeel van de bundel Nederlands Milieurecht: de Europese dimensie van het Centrum voor Milieurecht) op artikel 6 (externe integratie) van het EG-Verdrag van Amsterdam en de rol die dit artikel kan spelen bij de integratie van milieu en mededinging doordat het beginsel kan worden verheven «tot leidend beginsel dat door beleidsautoriteiten moet worden toegepast en dat door de rechter moet worden getoetst.» Ook noemt hij als mogelijke middelen om te komen tot integratie van milieu en mededinging: het rouleren van Nederlandse milieu- en mededingingsambtenaren, een formeel beleid van ontheffingen van artikel 81, derde lid, van het EG-verdrag, door de Europese Commissie (dit zou kunnen worden neergelegd in een mededeling van de Europese Commissie) en het aanpassen van de Nederlandse wetgeving aan EG-beginselen (met name het beginsel van externe integratie) en technieken.

Het milieubeleid heeft – zeker sinds de verdragen van Maastricht en Amsterdam – een volwaardige positie in het EG-Verdrag. Het streven van Nederland zou dan ook primair moeten worden gericht op het op een passende manier meewegen van het milieubelang bij de concrete uitvoering van EG-beleid en -regelgeving.

In dit verband kan ook worden gewezen op de mededeling van de Europese Commissie van 10 juni 1999 (9165/99). Hierin wordt onder meer het volgende gesteld: «De Gemeenschap heeft wetgeving aangenomen op vrijwel alle milieugebieden, voornamelijk op basis van artikel 95 (ex 100A) en artikel 175 (ex 130s). Veel van deze milieumaatregelen hebben een harmoniserend effect doordat ze regels geven voor producten of industriële processen. Er moet een zorgvuldig evenwicht worden gevonden tussen enerzijds harmonisatie op communautair niveau om het vrije verkeer van goederen te waarborgen en anderzijds het subsidiariteitsbeginsel, dat de lidstaten onder bepaalde voorwaarden toestaat om strengere milieubescherpende bepalingen in te voeren. Dat geldt met name voor productgerichte maatregelen die invloed hebben op de afzet van producten.»

#### **Discussie over voorstel 2**

##### *a. Meewegen milieubelang (aanvang middellange termijn)*

Het voorstel is om het uitgangspunt van externe integratie (overeenkomstig het EG-verdrag) vast te leggen in de Wet milieubeheer. Een uitwerking daarvan is het voorstel om in de daarvoor in aanmerking komende bijzondere wetten, zoals wetten op het gebied van de ruimtelijke ordening, van verkeer en vervoer, van energie en van het landbouwbeleid, het milieubelang als een expliciet in de afweging te betrekken belang op te nemen. Een alternatief voor dit voorstel is om de bedoelde wetten zelf niet aan te passen, maar om in de Wet milieubeheer te bepalen dat bij de uitvoering van deze wetten met het belang van de bescherming van het milieu rekening moet worden gehouden. Beginselen van milieurecht (waarvan in voorstel 3 een wettelijke regeling wordt voorgesteld) kunnen aan dit «rekening houden met» nader invulling geven. Met deze voorstellen wordt beoogd dat in de totale afweging die plaatsvindt bij besluitvorming het milieubelang een rol speelt. Een dergelijke meeweging heeft geen extra procedure(s) tot gevolg.

##### *b. Versterking positie milieubeleid in interne markt (aanvang middellange termijn)*

Het voorstel is om in Europees verband te bepleiten dat bij de Europese besluitvorming steeds serieus moet worden gezocht naar een zorgvuldig evenwicht tussen enerzijds belangen van harmonisatie en interne markt en anderzijds het milieubelang. Dit impliceert dat aan de belangen van harmonisatie en de interne markt niet per definitie in alle gevallen voorrang wordt toegekend. Dit zou moeten doorwerken bij het opstellen en uitvoeren van Europese regelgeving en beleid. Voor wat betreft de uitvoering van dit voorstel kan aansluiting worden gezocht bij discussievoorstel 22a van deze discussienota.

## 4. VERANTWOORDELIJKHEDEN EN KADERSTELLING

### 4.1 Sturen op eigen verantwoordelijkheid

De vraag «hoe kan vanuit de wetgeving beter worden ingespeeld op de eigen verantwoordelijkheden van burgers en bedrijven voor het milieu» is in het verleden al vaker gesteld, maar dan vaak vanuit allerlei ad hoc vraagstukken. Deze nota beoogt ook een meer algemeen antwoord op deze vraag te vinden, waardoor een meer consistente lijn kan worden gevolgd bij het aanvullen of wijzigen van de milieuwetgeving. Om die reden is het goed een aantal aspecten van de vraag verder uit te werken, en terug te blikken op de wijze waarop in de afgelopen tien jaar reeds oplossingen zijn gezocht.

Waarom en hoe moet de toekomstige milieuwetgeving beter aansluiten bij de eigen verantwoordelijkheid van de samenleving voor het milieu? Op die vraag wordt in dit hoofdstuk allereerst ingegaan. Hierbij worden recente ontwikkelingen met betrekking tot deze eigen verantwoordelijkheid meegenomen, zoals de vergunning op hoofdzaken. Vervolgens worden per paragraaf onderwerpen (het dereguleren van het vergunningvereiste en voorschriften, verhandelbare emissies, duurzaam ondernemen, stoffen en producten en andere handelingen) uitgewerkt die aan het einde van dit hoofdstuk resulteren in een aantal voorstellen. Bij deze voorstellen worden ook de beginselen van milieurecht en de zorgplichten betrokken omdat deze een belangrijke rol kunnen spelen om de milieuwetgeving beter te laten aansluiten bij de eigen verantwoordelijkheden. Hoofdstuk 4 eindigt met een reeks van met elkaar samenhangende voorstellen.

#### *Ruimte én kaders bieden voor verantwoordelijkheden*

De overheid wil in het kader van het milieubeleid bedrijven en burgers prikkelen tot het zoeken van, kiezen voor en benutten van duurzame oplossingen. Het slechts opleggen van maatregelen leidt op termijn tot onvoldoende resultaten. Het bereiken van een duurzaam milieuedrag van producenten en consumenten vereist het op stimulerende wijze aanspreken op het nemen van eigen verantwoordelijkheid vanuit een houding van solidariteit en onderlinge verbondenheid, gelijkwaardigheid en vrijheid.

Hierbij hoort een instrumentarium dat waar mogelijk appelleert aan en stimuleert tot die eigen verantwoordelijkheid bij het verrichten van handelingen die de milieukwaliteit kunnen beïnvloeden. Dit betekent niet een keuze voor het zonder meer overlaten van het realiseren van het milieubeleid aan bedrijven en burgers. Wet- en regelgeving zijn nodig om rechtszekerheid en gelijkheid te waarborgen, willekeur te voorkomen en kaders te stellen waarbinnen geopereerd dient te worden. Dit leidt tot een wet- en regelgeving (zie ook hoofdstuk 1 van deze nota) die onder andere:

- stimuleert tot, voorwaarden schept en geen onnodige belemmeringen opwerpt voor een milieuverantwoord handelen,
- vanuit zorg van de overheid voor een goed leefmilieu en het voorkomen van onomkeerbare milieuschade kaders stelt waarbinnen die verantwoordelijkheid tot zijn recht mag komen, en
- de mogelijkheid tot ingrijpen biedt («stok achter de deur») indien verantwoordelijkheid onvoldoende worden opgepakt en het leefmilieu onaanvaardbaar wordt bedreigd.

In eerdere beleidsstukken zoals het NMP2 (kamerstukken II 1993/94, 23 560, nrs. 1–2, blz. 42) is reeds aangegeven dat er een verschuiving zal moeten plaatsvinden van regulering van bovenaf naar het oppakken van eigen verantwoordelijkheid (zelfregulering) binnen kaders. Doelgroepen

kunnen zelf aangeven hoe zij in eigen verantwoordelijkheid hun taakstellingen willen realiseren en op welke wijze zij hun gedrag willen regelen. In de Aanwijzingen voor de regelgeving is deze vorm van regulering zelfs tot voorkeursvorm verheven. Artikel 7 van de Aanwijzingen verplicht de regelgever tot het onderzoeken van de vraag of de gekozen doelstellingen kunnen worden bereikt door middel van het zelfregulerend vermogen in de betrokken sector of sectoren. In de toelichting wordt vermeld: «Slechts voorzover het zelfregulerend vermogen van de maatschappij tekort schiet, moet worden gedacht aan overheidsmaatregelen.»

Bij het bovenstaande past wel de kanttekening dat een eventuele vertraging van de economische groei (al dan niet in bepaalde sectoren) tot een verminderde aandacht en zorg voor het milieu (in die sectoren) zou kunnen leiden. Enige voorzichtigheid in het optimisme over het oppakken van de eigen verantwoordelijkheid voor het milieu door bedrijven is dus op zijn plaats. In ieder geval betekent dit iets voor de kaders die gesteld moeten worden en de mogelijkheden van het onder omstandigheden kunnen terugvallen op sturende regelgeving.

Bovendien zal zelfregulering bijvoorbeeld bij de dreiging van mogelijke onomkeerbare milieuschade nooit de enige wijze van regulering kunnen zijn. De overheid heeft immers een ook in de Grondwet verankerde verantwoordelijkheid waar het betreft de bescherming van het leefmilieu. Voorzover gekozen is voor zelfregulering en de vastgelegde grenzen dreigen te worden overschreden, zal daarom daarnaast de mogelijkheid van een «stok achter de deur» beschikbaar dienen te zijn. Ook bestaat er een tamelijk grote groep van «achterblijvers», bedrijven die weinig of geen milieuzorg toepassen. Voor die groep van achterblijvers zijn daarop toegesneden (extra) maatregelen nodig.

In haar advies «Vergunnen met beleid» (blz. 31) uit 1996 schrijft de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer over deze achterblijvers: «Opvallend is echter dat de achterblijvers voldoen aan kenmerken die verder gaan dan alleen maar een slechte milieuprestatie. De bedrijven zijn vaak klein, het opleidingsniveau van het management is laag, de leeftijd van het management is hoog en de kennis van de vergunning gering. (...) Deze bedrijven hebben niet alleen problemen met het operationaliseren van de voorschriften uit de vergunning, als dat al gebeurt, maar ook met hun continuïteit, hun economisch voortbestaan.»

Daarnaast bestaat ook een groep van bedrijven die niet achterblijven, maar vaak te klein zijn om op alle terreinen zelfregulering toe te passen. Voor deze bedrijven voldoet het huidige instrumentarium, maar denkbaar is dat naar aanleiding van evaluatieonderzoek aanpassingen c.q. verbeteringen noodzakelijk zijn.

#### *Steeds meer sturen op eigen verantwoordelijkheid*

In het milieurecht wordt al geruime tijd gebruik gemaakt van allerlei vormen van sturing die prikkelen tot het zelf nemen van verantwoordelijkheid in het kader van het milieubeleid. Gewezen kan hier worden op instrumenten zoals convenanten, normalisatie en certificatie, milieukeuren, bedrijfsmilieuzorg, milieoverslaglegging, algemeenverbindendverklaring van verwijderingsbijdragen en naar andere wijzen van sturing in de regelgeving (bijvoorbeeld de productregelingen op basis van hoofdstuk 10 waarbij aan producenten een doelstelling tot hergebruik wordt opgelegd maar de wijze waarop zij daaraan willen voldoen aan hen wordt overgelaten), enzovoorts. Deze ontwikkeling vloeit deels voort uit het reeds hierboven aangeduide inzicht van de overheid, dat een dergelijke vorm van sturing onder bepaalde voorwaarden veel meer «milieu-

resultaat» kan opleveren dan «command-and-control»-regelgeving; deels ook doordat het bedrijfsleven zelf steeds meer een pro-actief beleid is gaan voeren ten aanzien van het milieu.

In zijn rede «De verzakelijking van het milieu: onomkeerbare ontwikkelingen in het bedrijfsleven» (1995) schetst dr. G.C. Molenkamp deze verandering kernachtig: «Misschien is er, na de shockeffecten van het eerste rapport van de Club van Rome en de daarop volgende golf van regelgeving in een aantal Westerse landen, nu wel sprake van een tweede – ditmaal stille – revolutie op milieugebied. Er is de afgelopen 20 jaar een ontwikkeling in gang gezet in het smaakmakende gedeelte van het internationale bedrijfsleven, bij overheden, in met name internationale overleg- en besluitvormingskaders, in de publieke opinie en in de financiële wereld, die onomkeerbaar is en zijn eigen exponentiële dynamiek kent. Milieuzorg blijkt een bron van werkgelegenheid en innovatie te zijn en wordt een belangrijke factor in de concurrentie tussen bedrijven en in de internationale handel. Tegelijkertijd zien we dat bedrijven ook met elkaar samenwerken en vindingrijke initiatieven ontwikkelen die het milieuprobleem helpen oplossen. In vroeger tijden was een lobby van bedrijven tegen milieumaatregelen niet ongebruikelijk. We zien nu ook bedrijven die er belang bij hebben dat de regelgeving niet verwatert en die daarom lobbyen voor een beloning van goed milieugedrag. Naast de overheid komen nu ook zakelijke partijen in beeld die de ontwikkelingen in het bedrijfsleven mede beïnvloeden: banken, verzekeraars, aandeelhouders en accountants, ieder vanuit hun eigen invalshoek.»

Rekening houden met het milieu is slim, een «business-opportunity». Verschillende overwegingen spelen daarbij een rol: het milieu is een maatschappelijk issue geworden, aansprakelijkheden worden steeds groter, consumenten stellen meer eisen (het milieu «verkoopt»), op strenger wordende regelgeving kan gemakkelijker worden geanticipeerd als het bedrijf qua milieuzorg goed op orde is en een zuiniger en milieuvriendelijker productieproces kan kosten besparen.

De mogelijkheid van aansprakelijkheid voor het veroorzaken van milieuschade kan een belangrijke drijfveer zijn om preventieve maatregelen te treffen. In het Nieuw Burgerlijk Wetboek zijn specifieke risicoaansprakelijkheden opgenomen ter zake van schade veroorzaakt door gevaarlijke stoffen, stortplaatsen en boorgaten, en in de jurisprudentie zijn de mogelijkheden om vervuilers aansprakelijk te stellen – mede onder invloed van het beginsel «de vervuiler betaalt» in de loop der jaren vergroot. Op 9 februari 2000 heeft de Europese Commissie een Witboek betreffende milieuaansprakelijkheid aangenomen, waarin een mogelijke structuur voor een toekomstige Europese milieuaansprakelijkheidsregeling wordt geschetst. De Nederlandse verzekeraars hebben in 1998 reeds ingespeeld op de toenemende behoefte aan het stellen van financiële zekerheid voor het veroorzaken van milieuschade, door het op de markt brengen van de Milieuschadepolis.

Ook op internationaal niveau onderwerpt het bedrijfsleven zichzelf aan gedragscodes en richtlijnen met betrekking tot de bescherming van het milieu. In de Nota Milieu en Economie uit 1997 is de rode draad dat het poldermodel groen en schoon moet zijn.

### *Zelfregulering en regelgeving*

De vraag in het kader van deze discussienota is vooral: *wat betekenen deze ontwikkelingen nu voor de milieuwetgeving?*

Conclusie van Drupsteen c.s. in het rapport «De toekomst van de Wet milieubeheer» is dat de opzet van de milieuwetgeving (meer) ruimte moet bieden voor zelfregulering. De onderzoekers noemen het de grootste uitdaging voor de toekomst van de Wet milieubeheer hoe op de juiste wijze vorm kan worden gegeven aan de verschuiving in de sturing van het milieubeleid (bladzijde 24 en 30). Bij zelfregulering signaleren ook de



onderzoekers overigens altijd een eindverantwoordelijkheid van de overheid voor de bescherming van het milieu, die vorm krijgt door het instandhouden van evenwichtige besluitvormingsprocedures, materiële randvoorwaarden zoals beginselen van milieurecht, gekoppeld aan een uitbreiding van specifieke zorgplichtbepalingen (zie verder paragraaf 4.4), een deugdelijk systeem van monitoring en aanvullende bevoegdheden om alsnog corrigerend op te treden. Zij wijzen in dit verband ook op de zorgplicht voor het milieu in artikel 21 van de Grondwet.

In de bundel «Grondrechten en zelfregulering» (Tjeenk Willink 1997) stellen Van Gestel en Verschuuren (blz. 154): «Alles overziende kan de conclusie luiden dat sociale grondrechten niet aan zelfregulering in de weg hoeven staan; sterker nog, onder omstandigheden kunnen ze zelfs aanleiding geven tot het inzetten van zelfreguleringsinstrumenten, zij het dat daarbij altijd ook bepaalde juridische randvoorwaarden in acht genomen moeten worden. Het zal op milieugebied dus steeds moeten gaan om geconditioneerde zelfregulering.»

In het rapport «De toekomst van de Wet milieubeheer» (blz. 220 en verder) wordt aangegeven dat soms uit praktische motieven (middelentekort) of principiële overwegingen (staatsvrije sfeer) wordt bepleit overheidsinterventie terug te dringen: «Uit een oogpunt van terughoudend wetgevingsbeleid wordt in dat licht wel voorgesteld een algemene visie te ontwikkelen op de vraag wanneer *in het algemeen* regelgeving noodzakelijk is. Een dergelijke speurtocht naar enerzijds kerntaken of kerndoelen en anderzijds onderwerpen of terreinen die altijd en overal taboe zijn voor regelgeving lijkt gedoemd te mislukken. Feitelijke omstandigheden en vragen naar het wezen, de grenzen en doelen van de staat hangen daarvoor te zeer samen. De milieuproblematiek is daarvan een goed voorbeeld. Amper een kwart eeuw geleden werden milieuproblemen nog nauwelijks door de overheid onderkend. Inmiddels is de zorgplicht voor de overheid voor het milieu in de Grondwet neergelegd en is een golf van sectorale en later integrale milieuwetgeving tot stand gebracht. Thans treedt, zoals gezegd, weer een kentering op waarbij wordt gezocht naar alternatieven vòòr en in wetgeving, die beter aansluiten bij maatschappelijke reguleringsmechanismen en verantwoordelijkheidsbeleving. Dat alles heeft plaatsgevonden in een periode van nauwelijks drie decennia.»

### *Huidige inhoud Wet milieubeheer*

Het ontwerpen en voorbereiden van de Wet milieubeheer speelde eind jaren tachtig. De boven geschetste ontwikkeling van «zelfregulering» was toen nog maar zeer pril. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Vergunningen en algemene regels (kamerstukken II 1988/89, 21 087, nr. 3, blz. 36–37) werd wel gesproken over de behoefte aan meer flexibele vergunningen, waarvoor de Wet milieubeheer een goede basis zou bieden. Hiervoor diende onder andere het wettelijke primaat van doelvoorschriften boven middelvoorschriften, zoals neergelegd in artikel 8.12 van de Wet milieubeheer. Ook werd in de nota van toelichting (blz. 47) bij het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer gewezen op de mogelijkheid om in een vergunningaanvraag een beschrijving van het milieuzorgsysteem van het betreffende bedrijf op te nemen. Hierdoor zou de rest van de aanvraag minder gedetailleerd hoeven te zijn en zou de vergunning zich kunnen beperken tot hoofdzaken. Om te voorkomen dat de gedetailleerde omschrijving van het bedrijfsmilieuzorgsysteem tot de vergunning zou gaan behoren, werd in artikel 8.11, eerste lid, van de Wet milieubeheer bepaald dat de aanvraag slechts deel uit maakt van de vergunning, voorzover dat in de vergunning is aangegeven. Gesteld kan worden dat bij het maken van de Wet milieubeheer de eerste gedachten over meer zelfregulering wel leefden, maar zeker nog niet in volle omvang konden worden vertaald naar regelgeving. Dat kon op dat moment ook nog niet, omdat de inzichten over de betekenis en werking van «zelfregu-

lering», gestimuleerd en gefaciliteerd door het doelgroepenbeleid, toen nog onvoldoende ontwikkeld waren.

*In 1989 is de notitie Bedrijfsinterne milieuzorg aangeboden aan de Tweede Kamer (kamerstukken II 1988/89, 20 633, nr. 3). Daarin werd aangekondigd dat, wanneer onvoldoende voortgang zou zijn geboekt bij de vrijwillige invoering van bedrijfsinterne milieuzorgsystemen – hetgeen zou moeten blijken uit een tussenevaluatie in 1992 – tot een verplichte invoering van milieuzorgsystemen zou worden besloten. Onderscheid werd daarbij gemaakt tussen een groep van 10 000 tot 12 000 (middel)grote bedrijven, die in 1995 over een integraal milieuzorgsysteem zouden moeten beschikken, en een groep van zo'n 250 000 kleinere bedrijven die ook in 1995 over een partieel zorgsysteem zouden moeten beschikken. In het kabinetsstandpunt (kamerstukken II 1993/94, 20 633, nr. 5) naar aanleiding van de tussenevaluatie uit 1992 is hiervan enigszins afstand genomen. Er wordt een nieuw onderscheid geïntroduceerd van inactieven, beginners, kandidaten en gevorderden. Tevens wordt besloten dat – omdat milieuzorgsystemen een naadloze inpassing behoeven in structuur en cultuur van individuele bedrijven – wettelijk regelen van de invoering van milieuzorgsystemen niet zinvol is. Slechts voor bepaalde onderdelen wordt wettelijke regeling wel nuttig geacht, zoals het voorschrijven van het opstellen van een milieujaarverslag voor grotere bedrijven (de regeling ter zake, geldend voor ruim 250 bedrijven, is uiteindelijk in 1997 in de Wet milieubeheer opgenomen).*

*Al voor de inwerkingtreding van de Wet milieubeheer ontstond een discussie over de relatie tussen milieuconvenanten en milieuvergunningen. De vraag die daarbij centraal stond was in hoeverre afspraken in het kader van een convenant bindend waren voor de vergunningverlener. De rechter bepaalde in een aantal uitspraken (bijvoorbeeld de bekend Hydro-Agri zaak, AGvB 01-09-1992) dat – mede met het oog op de positie van derdenbelanghebbenden – toezeggingen in convenanten de wettelijk voorgeschreven toetsingsgronden niet opzij kunnen zetten. Naast het ontwikkelen van een Gedragscode voor milieuconvenanten (door het Ministerie van VROM in samenwerking met het bedrijfsleven en de andere overheden) in 1992, die de basis vormde voor de latere Aanwijzingen voor convenanten uit 1996, besloot de regering de Commissie voor de Toetsing van Wetgeving (commissie Kortmann) advies te vragen over de relatie tussen milieuconvenanten en milieuvergunningen. In het kabinetsstandpunt naar aanleiding van dit advies (kamerstukken II 1993/94, 23 400 XI, nr. 53) is aangegeven dat het bevoegd gezag bij de vergunningverlening rekening moet houden met de afspraken uit het convenant. Dat betekent dat de afspraken van het convenant in principe worden nageleefd, tenzij het bevoegd gezag goede redenen heeft om er van af te wijken. Deze redenen kunnen bijvoorbeeld liggen in onvoorziene omstandigheden die verband houden met de positie van derdenbelanghebbenden. Deze gedragslijn is in de praktijk tot nu toe zeer bruikbaar gebleken.*

### *Een andere invulling van de wetgeving*

De relatie tussen nieuwe wijzen van verantwoordelijkheidsverdeling en regelgeving kan niet worden gevonden in het domweg schrappen van bepaalde regels; schrappen of weglaten is wel aan de orde, maar veel belangrijker is dat regelgeving het oppakken van eigen verantwoordelijkheid faciliteert en stimuleert, kaders stelt en dat daarnaast de overheid bevoegdheden in stand laat of creëert om waar nodig corrigerend op te treden of «free-ridersgedrag» tegen te gaan. De huidige milieuwetgeving is hier slechts beperkt op ingericht.

## **4.2 Naar een vernieuwde milieuvergunning**

### *Vergunningverlening en koplopers*

Vanuit het Ministerie van VROM is na 1993 steeds getracht om de inzet van het wetgevingsinstrumentarium met betrekking tot vergunningverlening beter te laten aansluiten bij de ontwikkelingen op het terrein van eigen verantwoordelijkheid (zelfregulering) bij de doelgroepen (zie bijvoorbeeld de Handreiking Bedrijfsinterne milieuzorg als basis voor een

andere relatie tussen bedrijven en overheden, alsmede de bijbehorende circulaire uit oktober 1995 en de Handreiking Wegen naar een nieuwe milieuvergunning uit november 1995). Bevoegde instanties en hun adviseurs experimenteerden met allerlei vormen van vergunningverlening. Uiteenlopende benamingen, zoals de flexibele vergunning, de gekoppelde vergunning, de globale vergunning, de A-4-vergunning, de stolp-vergunning, de koepelvergunning, de plafondvergunning en de raam-vergunning passeerden de revue. Uit het advies «Vergunnen met beleid» van de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer uit december 1996 bleek evenwel dat er in de praktijk veelal nog sprake was van een «mismatch» tussen het milieugedrag van bedrijven en het optreden van vergunningverleners en handhavers. Koploper-bedrijven op milieugebied bleken nog dikwijls te worden benaderd vanuit een opleggende en voorschrijvende stijl van vergunningverlening en handhaving, terwijl ten aanzien van achterblijvers juist een samenwerkende ofwel coachende aanpak werd gezocht.

Deels is deze ECW-conclusie waarschijnlijk verklaarbaar doordat vergunningverleners nu eenmaal tijd nodig hebben om zich de gewenste, nieuwe stijl van vergunningverlening eigen te maken. Maar daarnaast zal ook – begrijpelijk – tot op zekere hoogte meespelen, dat waar bedrijven meewerken de aanpak minder inspanning vergt. Met koplopers heeft het bevoegd gezag vaak intensiever contact dan met notoire achterblijvers, zo blijkt uit het ECW-onderzoek.

In haar advies beveelt de ECW aan koploper-bedrijven te belonen met een meer emissiegerichte vergunning die meer ruimte laat voor het eigen milieuzorgsysteem. Want: bij deze bedrijven werkt een traditionele, regelgeoriënteerde stijl van vergunningverlening juist contraproductief. De ECW acht het denkbaar dat de vergunningverlener zich sterker gaat beperken tot het voorschrijven van emissieplafonds en risicowaarden en minder gedetailleerd ingaat op te nemen maatregelen en de aanwezige installaties. Bedrijven zouden dan ook meer speelruimte krijgen om zelf op zoek te gaan naar kosteneffectieve en milieubesparende technologie.

### *Vergunning op hoofdzaken*

Om de uitvoeringspraktijk beter te faciliteren c.q. harmoniseren bij het doorvoeren van nieuwe stijlen van vergunningverlening is in augustus 1999 door de Ministeries van VROM en van V&W de circulaire voor de vergunning op hoofdzaken en de vergunning op maat uitgebracht. Deze circulaire is samen met een verzameling juridische factsheets en een praktische handreiking voor vergunningverleners en handhavers onder verantwoordelijkheid van beide ministeries, het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen gepubliceerd onder de titel «Wegwijzer Vergunning op Hoofdzaken/Vergunningverlening op Maat».

In de circulaire wordt aangegeven wanneer een bedrijf in aanmerking zou kunnen komen voor een vergunning op hoofdzaken (VOH); dat is het geval als een bedrijf kan aantonen dat er sprake is van:

- een gecertificeerd milieuzorgsysteem (ISO 14 001 of EMAS, dat wil zeggen een systeem dat voldoet aan de Europese verordening inzake Eco-Management and Audit Scheme);
- een goedgekeurd bedrijfsmilieuplan;
- een jaarlijks milieuverlag;
- uitstekende naleving van de milieuregelgeving;
- een open communicatie naar overheid en omgeving.

In deze rij hoort in principe ook thuis de voorwaarde, dat een bedrijf beschikt over voldoende financiële zekerheid, bijvoorbeeld door het hebben van een milieuschadeverzekering, voor het geval het bedrijf milieuschade veroorzaakt en daarvoor aansprakelijk is.

Voor bedrijven voor wie dit (nog) te hoog gegrepen is, wordt «vergunningverlening op maat» voorgesteld. In de juridische factsheets worden concrete en complete voorbeelden van vergunning (voorschriften) op hoofdzaken en (vergunningvoorschriften) op maat weergegeven.

De circulaire, juridische factsheets en handreiking zijn tot stand gebracht in nauw overleg met de vergunningverlenende overheden, het bedrijfsleven, milieuorganisaties en handhavende instanties zoals het Openbaar Ministerie. Vanuit de handhavingswereld bestond met name medio jaren negentig nogal veel scepsis ten opzichte van «zelfregulering» en daarop afgestemde vergunningen. In de praktijk waren er sprekende voorbeelden van bedrijven met een gecertificeerd milieuzorgsysteem (zoals het Rotterdamse TCR), die het in de praktijk niet erg nauw namen met milieuregels. «Vertrouwen is goed, controleren is beter!», zo luidt een bekende uitspraak uit de handhavingswereld. Zonder dit uitgangspunt te verlaten kan worden gesteld dat de handhavingspraktijk inmiddels zeker ook voordelen ziet van een benadering, die aansluit bij het milieuedrag van bedrijven. De Handhavingsstrategie voor het Openbaar Ministerie, 8 juni 1999 vastgesteld door het college van procureurs-generaal, speelt hier ook op in. Met het oog op de eenheid en om de milieuofficier in staat te stellen beter te bepalen wat strafrechtelijk te handhaven zaken zijn, heeft het college van procureurs-generaal een voorlopige van zogenaamde «kernbepalingen» vastgesteld (Stcrt. 1999, 119). Dat zijn bijvoorbeeld het overtreden van voorschriften met betrekking tot het storten van verontreinigende stoffen op de bodem of het afgeven van gevaarlijke afvalstoffen aan een inzamelaar zonder hierover iets te laten registreren waarbij direct overgegaan wordt tot proces-verbaal. Bij niet-kernbepalingen wordt in een aantal gevallen ook direct tot proces-verbaal overgegaan als bijvoorbeeld de handelwijze van de overtreder duidt op een calculerende of malafide instelling.

Toch konden bij het verschijnen van de circulaire, juridische factsheets en handreiking niet alle onzekerheden worden weggenomen omtrent de aansluiting tussen beleid en regelgeving. De huidige regelgeving is immers opgesteld *voordat* het beleid met betrekking tot vergunning op hoofdzaken zijn definitieve vorm kreeg. In de juridische factsheets zijn op basis van jurisprudentie-onderzoek en met toepassing van de beschikbare, wetenschappelijke inzichten de grenzen die de regelgeving aan het beleid stelt, in kaart gebracht. Uit recente uitspraken van de rechter blijkt echter dat deze soms tot een andere uitleg daarvan komt of op eerder genomen standpunten terugkomt. Het lijkt daarom goed om deze onzekerheden op termijn te verkleinen door elementen van het voorgestane beleid in de Wet milieubeheer te verankeren. Die gedachte wordt nog versterkt, wanneer men beseft dat vergunningverlening en de regulering van bedrijven in de toekomst waarschijnlijk nog zal worden gecompliceerd door recente ontwikkelingen zoals de inzet van verhandelbare emissies en het streven naar duurzaam ondernemen in relatie tot ketenbeheer (zie hieronder paragraaf 4.3). Ontwikkelingen met betrekking tot duurzaam ondernemen, ketenbeheer en het terrein van stoffen en producten overstijgen de inrichting en daarmee de vergunning. Om deze reden is het van belang om bij het zoeken naar mogelijkheden de bestaande en nieuwe hoofdstukken van de Wet milieubeheer in onderlinge samenhang te bezien.

### **4.3 Aandachtspunten voor betere aansluiting op verantwoordelijk milieuedrag**

#### *4.3.1 Deregulering vergunningvereiste en voorschriften*

Verschillende recente ontwikkelingen leveren aandachtspunten op bij het zoeken naar een betere aansluiting op verantwoordelijk milieuedrag door bedrijven.

Zo'n ontwikkeling is bijvoorbeeld het dereguleren van het milieu-

vergunningvereiste en de voor bedrijven geldende voorschriften in het kader van het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW). In 1995 is vanuit de MDW-werkgroep «Inrichtingen- en vergunningen besluit milieubeheer» een sterke aanzet gegeven om een situatie te realiseren, waarbij nog maar 20 tot 25% van alle in Nederland gevestigde bedrijven een milieuvergunning behoeft. Hierbij zijn de grenzen van de Europese richtlijn inzake Integrated Pollution and Prevention Control (de IPPC-richtlijn) en de Europese richtlijn milieu-effectrapportage tevens bepalend voor het aantal bedrijven dat een milieuvergunning behoeft, omdat in deze richtlijn is opgenomen welke inrichtingen in ieder geval vergunningplichtig zijn. Sinds 1995 wordt gewerkt aan de totstandkoming van circa 15 algemene maatregelen van bestuur op grond van artikel 8.40 van de Wet milieubeheer, waarin voor 75 tot 80% van alle bedrijven dekkende pakketten milieuvoorschriften worden vastgesteld op rijksniveau, die in de plaats komen van de milieuvergunning. Behalve een vermindering van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven door het vervallen van het vergunningvereiste, bieden de nieuwe besluiten op basis van 8.40 meer flexibiliteit voor bedrijven om op eigen wijze de (doel-)voorschriften na te leven. In 1998 zijn de eerste nieuwe algemene maatregelen van bestuur (amvb's) in werking getreden en vervolgens zijn in 2000 nog eens drie amvb's in werking getreden.

De eerste ervaringen met deze amvb's zijn verzameld in het kader van het project Verzamelen Informatie Amvb's artikel 8.40 Wet milieubeheer (project VIA 8.40). In aansluiting op het project VIA 8.40 zal de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer nog onderzoek verrichten naar een aantal aspecten van de bedoelde amvb's, waaronder de zorgplichten. Door Cap Gemini Ernst & Young is eind 2000 een onderzoek verricht naar de vermindering van de administratieve lasten van de eerste drie amvb's gebaseerd op artikel 8.40 Wet milieubeheer (Cap Gemini Ernst & Young, «Evaluatie MDW-project Ivb Milieubeheer», 29 september 2000).

Voor wat betreft een betere aansluiting op verantwoordelijk milieuedrag hebben de huidige generatie besluiten gebaseerd op artikel 8.40 van de Wet milieubeheer al een duidelijke meerwaarde ten opzichte van de «oude» besluiten. Vooral de toegenomen flexibiliteit in de bepalingen en voorschriften wordt als waardevol ervaren, omdat deze het betrokken bedrijf meer mogelijkheden biedt om passende maatregelen te treffen. Aandachtspunten bij de amvb's gebaseerd op artikel 8.40, zijn de geringe ruimte die gemeenten hebben om te differentiëren naar koplopers en achterblijvers en de bescherming van de belangen van derden. Met behulp van de bevoegdheid tot het stellen van nadere eisen kan nog enig maatwerk worden geleverd, maar hier stuit men al snel op de grenzen van artikel 8.42 waarin is aangegeven dat bij amvb de categorieën van gevallen moeten worden aangegeven waarbij een nadere eis kan worden gesteld. Naar aanleiding van de resultaten van genoemde onderzoeken, zal bekeken worden of aanpassing van de algemene maatregelen of de wet noodzakelijk is.

Tot nu toe is het streven geweest om zoveel mogelijk bedrijven onder algemene regels te brengen. Onderzocht zal worden of in de toekomst verdere deregulering mogelijk is door (nog) meer bedrijven onder de algemene regels te brengen.

De volgende paragrafen hebben voor een deel betrekking op inrichtingen die onder de vergunningplicht (blijven) vallen. Niet moet worden uitgesloten dat de ontwikkelingen die in de volgende paragrafen geschetst worden en de daarbij behorende voorstellen gevolgen kunnen hebben voor de algemene regels. Anderzijds kunnen ontwikkelingen met betrekking tot de amvb's gebaseerd op 8.40 aanleiding geven tot aanpassingen in het vergunningenregime.

#### 4.3.2 Marktgerichte instrumenten zoals verhandelbare emissies

Een andere relevante ontwikkeling bij het zoeken naar een betere aansluiting op verantwoordelijk milieugedrag door bedrijven is de mogelijke inzet van marktgerichte instrumenten zoals verhandelbare emissies of verhandelbare rechten. Een van de meest actuele onderwerpen waar verhandelbaarheid aan de orde is, is de problematiek rondom CO<sub>2</sub> en NO<sub>x</sub>.

Het toepassen van zelfregulering en marktmechanismen leidt er toe dat – indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan – beoogde resultaten worden bereikt tegen de laagst mogelijke prijs en met een zo groot mogelijke kwaliteit. Het is daarom gewenst om te bezien of marktmechanismen ook op een grotere schaal kunnen worden ingezet om milieudoelinden te realiseren. In het NMP3 en de Nota Milieu en Economie is hier reeds op gewezen; daarbij is met name aandacht uitgegaan naar de mogelijke inzet van instrumentarium dat over het algemeen wordt aangeduid als «verhandelbare emissies».

##### *Verhandelbare emissies*

Met betrekking tot de toepasbaarheid – binnen het instrumentarium voor het milieubeleid – van verhandelbare emissies is in juni 1999 een brief van de Minister van VROM toegezonden aan de Tweede Kamer (kamerstukken II 1998/99, 26 578, nr. 1). Daarin wordt aangegeven, dat een van de beperkingen van de milieuvergunning is dat dit instrument zich richt tot één concrete inrichting. Het karakter van de milieuvergunning als een beschikking van de overheid – die bestuursrechtelijk en strafrechtelijk gehandhaafd moet kunnen worden – is ook niet geschikt om het verhandelen van milieuprestaties tussen bedrijven te «reguleren». Eén van de belangrijkste doelstellingen van de Wet milieubeheer is het juridisch mogelijk maken van een integrale benadering van de milieuproblematiek van inrichtingen, inclusief de 1-loketgedachte. De laatste jaren is er echter een duidelijke trend waarneembaar om milieuproblemen die op landelijk of internationaal niveau spelen, uit deze integrale benadering per bedrijf te halen, omdat dergelijke problemen ook om een landelijke of internationale oplossing vragen. Het onderzoeken van de mogelijkheden om systemen van verhandelbare emissies in te zetten voor bepaalde vraagstukken van luchtverontreiniging zoals NO<sub>x</sub> of CO<sub>2</sub> is hiervan een goed voorbeeld. De uitwerking van een systeem van verhandelbare NO<sub>x</sub>-reducties (ook wel aangeduid als NO<sub>x</sub>-kostenverevening) is het meest vergevorderd.

Dit systeem zou kort samengevat op het volgende neerkomen. Op het niveau van inrichtingen worden eisen gesteld. De inrichtingen kunnen hieraan voldoen door het nemen van fysieke maatregelen aan de installaties en/of door het kopen van – bij andere inrichtingen gerealiseerde – NO<sub>x</sub>-reducties. Dit wordt vervolgens vergeleken met de hoeveelheid NO<sub>x</sub> dat de inrichting – gelet op de emissie-eis – had mogen uitstoten. Aan de hand hiervan kan worden bepaald welke hoeveelheid kilo's een inrichting NO<sub>x</sub>-reductie mag verkopen of moet kopen. Aan bedrijven wordt derhalve de keuze gelaten of zij maatregelen nemen om een vermindering van NO<sub>x</sub> te bewerkstelligen en het eventuele restant verkopen of dat zij aan het eind van het (boek)jaar de eis hebben onderschreden en bijkopen. Het systeem zou de kosten van NO<sub>x</sub>-reductie kunnen beperken door de werking van het prijsmechanisme.

De vraag is of binnen het kader van de huidige Wet milieubeheer een dergelijk systeem kan worden opgezet. Met name speelt de vraag hoe dit systeem zich verhoudt tot de eis van alara (as low as reasonably achievable) zoals neergelegd in artikel 8.11 van de Wet milieubeheer. De Raad van State heeft op verzoek van de Minister van VROM een advies uitgebracht over de verenigbaarheid van een systeem van NO<sub>x</sub>-kosten-

verevening met de huidige Wet milieubeheer (advies van 26 oktober 2000). De Raad concludeert dat een dergelijk systeem niet past binnen het huidige wettelijke kader.

#### *IPPC-richtlijn*

Een extra complicatie bij het introduceren van een systeem van verhandelbare emissies is dat de Wet milieubeheer tevens strekt tot uitvoering van voor Nederland geldende internationale verplichtingen (met name Europese regelgeving). Dit blijkt ook voor andere landen van de Europese Unie een knelpunt. Voor de inzet van verhandelbare emissies ten behoeve van het realiseren van milieudoelstellingen door bedrijven is met name van belang de Europese richtlijn inzake Integrated Pollution and Prevention Control, de zogenaamde IPPC-richtlijn. Een van de uitgangspunten van deze richtlijn (en dus ook in de Wet milieubeheer) is dat grotere, milieubelastende inrichtingen slechts mogen worden opgericht nadat een vergunning is verleend, waarin de «best available techniques» (BAT) voor de betrokken inrichting moeten zijn voorgeschreven. De richtlijn dwingt dus tot het nemen van bepaalde fysieke maatregelen op het niveau van de individuele locatie. Bij systemen van verhandelbare emissies wordt echter veelal uitgegaan van het realiseren van bepaalde doelstellingen op landelijk niveau waarbij juist de directe relatie tussen de locatie en het nemen van fysieke maatregelen wordt losgelaten. Artikel 9 van de IPPC-richtlijn biedt wellicht enige speelruimte vanwege de mogelijkheid om ten aanzien van bijzondere categorieën van installaties bijzondere verplichtingen vast te stellen in dwingende algemene voorschriften, in plaats van het stellen van op elke individuele inrichting specifiek toegesneden vergunningvoorschriften, mits een geïntegreerde aanpak en een even hoog niveau van bescherming van het milieu (waarbij BAT moet worden betrokken) in zijn geheel gewaarborgd zijn. De vraag is hoe aan de in artikel 9 gestelde voorwaarden kan worden voldaan. Hierover vindt ook in Europees verband discussie plaats. Met name de interpretatie van BAT zal van belang zijn voor de ruimte die geboden kan worden om verhandelbaarheid mogelijk te maken.

Bij introductie van het systeem van verhandelbare NO<sub>x</sub>-reducties zal artikel 9 van de IPPC-richtlijn toepassing moeten krijgen, omdat in dit systeem bij amvb een dwingende *algemene* inrichtingeis voor NO<sub>x</sub> wordt voorgeschreven, geldend voor onder andere inrichtingen die onder de IPPC-richtlijn vallen. Overigens zullen de NO<sub>x</sub>-emissie-eisen op grond van de richtlijn voor grote stookinstallaties (richtlijn 88/609/EEG) als minimum per individuele installatie in de betreffende amvb moeten worden opgenomen. Aan die minimum-eisen zal enkel kunnen worden voldaan door het nemen van op de specifieke installatie gerichte, fysieke maatregelen. Naast de IPPC-richtlijn en de richtlijn voor grote stookinstallaties is ook de MER-richtlijn van belang. Op basis van de laatste richtlijn moet rekening gehouden moet worden met de geografische ligging van de installatie en de plaatselijke milieuomstandigheden. Ook bij de ontwikkeling van de nieuwe ammoniakwetgeving is dit een punt van aandacht waar nog overleg moet plaatsvinden met de Europese Commissie.

De wenselijkheid om systemen van verhandelbare emissies als aanvullend instrument in te zetten ter oplossing van enkele nijpende beleids tekorten, staat nauwelijks meer ter discussie. De noodzaak om hiertoe de wet aan te passen staat na het bovenaangehaalde advies van de Raad van State ook vast. Een herziening van de Wet milieubeheer op het punt van verhandelbare emissies moet overigens bij voorkeur in de bredere context worden gezien van de aanpassing van het alara-beginsel aan een aantal in deze nota geschetste ontwikkelingen naar een hoger schaalniveau dan dat van de individuele inrichting.

Over het instrument van verhandelbare rechten in meer algemene zin is door de MDW-werkgroep Verhandelbare rechten een rapport uitgebracht,

zie ook de brief van de Ministers van Justitie en van Economische Zaken van februari 2000 (kamerstukken II 1999/00, 24 036, nr. 149). Bij een toekomstige wettelijke inbedding van systemen van verhandelbare emissies zullen de bevindingen van de MDW-werkgroep kunnen worden betrokken.

#### 4.3.3 Duurzaam ondernemen in relatie tot ketenbeheer

##### *Duurzaam ondernemen*

Het streven naar duurzaam ondernemen is een andere relevante ontwikkeling bij het zoeken naar een betere aansluiting op verantwoordelijk milieugegedrag door bedrijven.

Het doelgroepenbeleid en de eerste fase van milieuconvenanten heeft zich in eerste instantie vooral gericht op beperking van de emissies van stationaire bronnen. In de laatste jaren is het besef gegroeid, dat bedrijven een schakel vormen in een productieketen, dat zij (soms) deel uit maken van een concern en (doorgaans) gevestigd zijn op bedrijventerreinen waar in meer of mindere mate relaties bestaan met andere bedrijven. Van deze productieketen maken ook stoffen, producten en mobiele installaties deel uit. Duurzaam ondernemen is overigens niet een terrein dat zich alleen beperkt tot de meer industriële tak, maar ook tot bijvoorbeeld de landbouw.

De groeiende belangstelling van bedrijven met betrekking tot duurzaam ondernemen was mede aanleiding voor het Ministerie van VROM om door het Centrum voor Wetgevingsvraagstukken van de KU Brabant, de vakgroep staatsrechtelijke vakken van de Universiteit Leiden en de adviesbureaus Haskoning en Iwaco onderzoek te laten verrichten naar de relatie tussen «duurzaam ondernemen» en de regelgeving. Op 1 Mei 2000 is het eindrapport gereedgekomen. Het onderzoek heeft niet alleen betrekking op de belemmeringen binnen de huidige wetgeving, maar ook op mogelijke kansen voor toekomstige regelgeving om duurzaam ondernemen beter mogelijk te maken.

Wat wordt verstaan onder het begrip «duurzaam ondernemen»? In het onderzoek Duurzaam ondernemen en regelgeving is de volgende werkdefinitie van «duurzaam ondernemen» opgenomen: *ondernemen gebaseerd op beginselen van voorzorg en preventie, waarbij uitsluitend gebruik wordt gemaakt van vernieuwbare energie en grondstoffen (inclusief brandstoffen en andere stoffen), geen «verlies naar het milieu» bestaat van afvalstoffen in welke vorm dan ook (een nul-emissie in de keten) en een verantwoord beslag wordt gelegd op de beschikbare ruimte, waardoor uiteindelijk door «het ondernemen» geen nadelige gevolgen ontstaan voor water, lucht, bodem of natuur (inclusief biodiversiteit) in binnen- en buitenland.* Het betreft hier een werkdefinitie ten behoeve van het onderzoek waar de nodige discussie over is, maar de definitie bevat wel de belangrijkste elementen die onder duurzaam ondernemen kunnen worden verstaan. Met name vanuit de kant van het bedrijfsleven is aangegeven dat deze definitie te ver gaat en niet realistisch is.



In dit verband wordt ook wel verwezen naar het advies van de SER van 16 juni 2000 over het sociaal-economisch beleid op de middellange termijn (publicatienummer 00/08) waarin op pagina 2001 het volgende te vinden is: «In de nota Milieu en Economie uit 1997 wordt deze invalshoek samengevat met het begrip «strategisch milieumanagement». Met de integratie van bedrijfsmilieumanagement in de bedrijfsvoering zou een belangrijke stap worden gezet in de richting van duurzaam ondernemen. Dat is een vorm van duurzaam ondernemen waarbij wordt uitgegaan van een integrale en evenwichtige ontwikkeling van de zogenoemde triple P bottom line, kortweg de drie p's: people (sociale en ethische aspecten), planet (milieubewust handelen) en profit (verantwoord winst behalen).»

Uit het onderzoek Duurzaam ondernemen en regelgeving blijkt dat belangrijk is het beseft dat de horizon van veel bedrijven – in een steeds dynamischer wordende «global market» – strekt tot ongeveer 5 tot 10 jaar. Deels betekent dit een rem op het ontwikkelen van doorbraaktechnologie op milieugebied. De rol van de wetgever bij het stimuleren van innovatie is gering, maar zou in ieder geval niet belemmerend moeten zijn. Daarnaast moet de wetgever zich toespitsen op het vastleggen van bepaalde minimumverplichtingen («level-playing-field»), waaraan een ieder moet voldoen, ook uit een oogpunt van rechtsgelijkheid en het tegengaan van concurrentievervalsing. Voor het bevorderen van «duurzaam ondernemen» is het overigens niet perse noodzakelijk om op grote schaal nieuwe instrumenten te gaan creëren waarvan de werking niet bewezen is. Wel zou de wetgever meer differentiatie mogelijk moeten maken, met name tussen koplopers en achterblijvers. Koplopers zouden meer ruimte moeten krijgen om te experimenteren met nieuwe technologie, en zouden meer manoeuvreerruimte moeten krijgen. Als ultieme «terugvalbasis» zou een aantal beginselen van milieurecht in de Wet milieubeheer moeten worden vastgelegd.

Voorts zou de wetgever meer aansluiting moeten zoeken bij de belevingswereld van ondernemers. Ondernemers denken niet in door de wetgever geïntroduceerde ordeningsprincipes zoals inrichtingen, lozingen op het oppervlaktewater, stoffen, producten, afvalstoffen, enz. Ondernemers denken in integrale bedrijfsmilieuplannen, waarin steeds vaker aspecten van productgerichte milieuzorg, beheer van (gevaarlijke) stoffen of andere zaken – die zich overigens momenteel aan de reikwijdte van de Wet milieubeheer onttrekken – worden meegenomen. Hetzelfde geldt wanneer bedrijven op een bedrijventerrein of in een havengebied steeds strakkere technische, organisatorische en functionele bindingen zouden willen aangaan met het oog op besparing van energie, grondstoffen of afval, of met het oog op het uitruilen van emissies. Voor wat betreft de uitvoering is van groot belang dat ondernemers te maken krijgen met één aanspreekpunt vanuit de overheid («1-loket-benadering»). Aan het eind van het rapport zijn acties opgenomen die zijn opgedeeld in korte, middellange en lange termijn. Een aantal van de genoemde acties is:

- Het wegnemen van de belemmeringen die worden ervaren bij de integrale milieuvergunning voor een bedrijventerrein. Hiervoor zouden het inrichtingenbegrip en het alara-beginsel moeten worden verruimd.
- Juridisch instrumentarium ontwikkelen om te stimuleren dat bedrijven hun voetafdruk op het buitenlandse milieu verkleinen.
- Verbetering van de integratie van milieuwetgeving in de brede zin en een beter afgestemde regulerings- en handavingsstrategie voor verschillende categorieën van bedrijven.

### *De relatie met ketenbeheer*

Bij «duurzaam ondernemen» staat het zoeken naar oplossingen die resulteren in een streven naar een nul-emissie in de keten en het gebruik van vernieuwbare energie en grondstoffen centraal. Om dat proces optimaal te faciliteren is het in de eerste plaats van groot belang dat ook de milieuwetgeving een *integraal* karakter heeft, waarin recht wordt gedaan aan de samenhangen van de verschillende fasen van het productie- en consumptieproces. Dit onderstreept in de eerste plaats de noodzaak van de voorstel 1 in paragraaf 2.

In de tweede plaats zal deze «ketenbenadering» ook in de inhoudelijke

uitwerking van de toekomstige milieuwetgeving een sterkere rol moeten spelen: het wettelijk verankeren van het uitgangspunt dat stapeling van milieueffecten of afwenteling van effecten van de ene levensfase op de andere levensfase moet worden voorkomen, en dat de overheid – in aansluiting op processen van zelfregulering – beschikt over bevoegdheden om in te grijpen, wanneer die stapeling of afwenteling toch plaats vindt of dreigt plaats te vinden. Door te denken in termen van «ketenbeheer» wordt duidelijk hoe de verschillende milieugevolgen van productie en consumptie met elkaar samenhangen, en kunnen maatregelen worden getroffen op dat onderdeel van de keten, waar het resultaat het meest effectief en efficiënt is.

Dat betekent dat ook in de milieuwetgeving een duidelijke relatie moet liggen tussen de regulering van inrichtingen, stoffen, producten, afvalstoffen en andere handelingen (hoofdstuk 8 t/m 11 van de Wet milieubeheer; zie hierover ook het advies «Integratie waar nodig», Evaluatiecommissie Wet milieubeheer, 1998). In de reactie van de Minister van VROM op de adviezen van de SER en de VROM-raad (kamerstukken II 1998/99, 25 887, nr. 16) is ook aangegeven dat er een nieuwe generatie convenanten met de doelgroepen zal moeten komen, gericht op het bevorderen van een integrale aanpak van milieubelasting binnen ketens.

Ook dit is een aspect dat in het doelgroepenbeleid vanuit de overheid tot nu toe nog relatief weinig aandacht gekregen, terwijl binnen het bedrijfsleven de laatste jaren steeds meer «responsible care»-programma's voor stoffen en producten worden vastgesteld. Waar de huidige milieuwetgeving met enige creativiteit nog wel een basis kan bieden voor meer zelfregulering met betrekking tot het inrichtingenregime, is dat allerm minst nog het geval voorzover het gaat om bijvoorbeeld de regelgeving op het terrein van milieugevaarlijke stoffen. Het beleid met betrekking tot stoffen en producten zal hier de komende jaren op gericht zijn.

In de derde plaats is van belang dat bij het faciliteren van duurzaam ondernemen wordt gezocht naar het juiste niveau van uitvoering vanwege de toenemende complexiteit en schaalvergroting. Een discussienota over de toekomst van de milieuwetgeving is niet de plaats om uitgebreid in te gaan op bestuurlijke en organisatorische verhoudingen en bevoegdheden, maar voor een goede uitwerking van de voorstellen is noodzakelijk dat ook gekeken wordt naar het beste niveau van uitvoering en handhaving. In het kader van de totstandkoming van het NMP4 wordt thans gesproken over transities, waaronder bestuurlijke en organisatorische transities. Bij de uitwerking van de voorstellen zullen alle relevante ontwikkelingen met betrekking tot dit laatste punt worden meegenomen. Indien nodig kan aanvullend onderzoek worden verricht.

#### 4.3.4 Stoffen en producten

##### *Ketenbenadering*

Het begrip «ketenbeheer» is hiervoor al enkele malen gehanteerd. In dat licht moet ook de vernieuwing van het juridisch instrumentarium met betrekking tot stoffen en producten worden geplaatst. Deze vernieuwing is een andere relevante ontwikkeling bij het zoeken naar een betere aansluiting op verantwoordelijk milieuedrag door bedrijven.

In de toekomstige regelgeving met betrekking tot stoffen en producten zal de hierboven aangegeven ketenbenadering een sterkere rol gaan spelen. Juist op dit terrein is in veel gevallen duidelijk waarneembaar welke effecten een stof of product in de volgende fase van de keten heeft. Het is van belang om in de toekomstige regelgeving instrumenten te ontwikkelen die het mogelijk maken om daar in de keten in te grijpen waar het resultaat het meest effectief en efficiënt is om een hoog milieurendement

te behalen. Dit belang wordt ook erkend op Europees niveau waar beleid en regelgeving op het gebied van stoffen en producten in samenhang worden bekeken. Een voorbeeld hiervan is de Richtlijn inzake autowrakken (Richtlijn 2000/53/EG; Pb.L. 296/34).

### *Strategie Omgaan Met Stoffen*

Met in het achterhoofd de ervaringen met de regelgeving van stoffen en producten tot nu toe, lijkt ook hier zelfregulering met een duidelijke kaderstelling nieuwe kansen te bieden. De uitvoering van de regelgeving ten aanzien van milieugevaarlijke stoffen (die overigens sterk op Europese regelgeving is gebaseerd) heeft thans in hoge mate een reactief karakter waarbij veelal pas maatregelen worden getroffen nadat (nagenoeg) onomstotelijk is vastgesteld dat een stof gevaar oplevert. Getracht moet worden om – binnen de grenzen van de Europese regelgeving – ook in de regelgeving ten aanzien van stoffen en producten systemen van actieve zelfregulering te stimuleren en te faciliteren.

De beleidsmatige ontwikkeling op dit punt staat voorzover het betreft het stoffenbeleid centraal in het in 1999 gestarte project Beleidsvernieuwing Stoffen. In dit project worden de volgende sporen gevolgd:

- effectiever en efficiënter maken van de regelgeving (hierbij komt ook de Europese dimensie in beeld),
- meer nadruk op voorzorg in plaats van risicomanagement,
- meer verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het stoffenbeleid leggen bij bedrijven, en
- het versterken van de ketenbeheer-gedachte in relatie tot de gevaren van stoffen.

Een strategienota met de titel Strategie Omgaan Met Stoffen (SOMS) zal naar verwachting in de eerste helft van 2001 aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Hierin zal een nieuw stoffenbeleid worden uitgewerkt.

Doelstelling van het nieuwe stoffenbeleid zal zijn zorg te dragen voor een zodanig veilig gebruik van stoffen, in alle fasen van de levenscyclus (van chemisch product via (consumenten)producten naar afval en hergebruik), dat mens en milieu geen – of verwaarloosbare – gevaren en risico's lopen. Ook in de werkomgeving dienen veiligheids- en gezondheidsrisico's als gevolg van beroepsmatig gebruik van stoffen te worden geminimaliseerd.

Ondanks een aantal successen op dit beleidsterrein blijft er in veel landen, waaronder Nederland, zorg bestaan om de kwaliteit van de leef- en werkomgeving en de veiligheid van producten die worden gebruikt. Het aantal stoffen waarvan de emissies naar het milieu met succes zijn teruggebracht, blijft tot nu toe beperkt van omvang. Daarentegen neemt de productie en het gebruik van (nieuwe) stoffen in onze samenleving sterk toe. Het huidige beleidsinstrumentarium is tot nu toe niet adequaat gebleken om het percentage stoffen waarvoor met succes beleid is gevoerd ten opzichte van het totaal aantal stoffen dat in onze samenleving geproduceerd en gebruikt wordt te verhogen.

Het voornemen is het nieuwe stoffenbeleid zodanig vorm te geven dat de onderkende problemen worden opgelost. De verwachting is dat dit kan worden gerealiseerd door, naast grondige verbeteringen in de thans traag werkende beleidsinstrumenten (waaronder het instrument risicomanagement), ook nieuwe elementen aan het stoffenbeleid toe te voegen zoals onder meer:

- implementatie van het voorzorgsprincipe (ruimte voor maatregelen op basis van voorzorg);
- «public right to know» (het openbaar beschikbaar zijn van informatie over gevaren en risico's van stoffen en producten);
- het op zeer korte termijn verzamelen van gegevens over gevaarseigenschappen van stoffen en producten;
- invulling van de ketenverantwoordelijkheid (met name op het terrein van communicatie over gevaren, risico's en beheersmaatregelen);

- geen carcinogene, mutagene, reprotoxische (CMR) stoffen of zeer persistente, bioaccumulerende, toxische (PBT) stoffen in consumentenproducten en open toepassingen en het zoveel mogelijk vermijden van dergelijke stoffen in industriële toepassingen.
- Het nieuwe stoffenbeleid zal er voor dienen te zorgen dat er geen stoffen, of bij hoge uitzondering minimale hoeveelheden van stoffen, in consumentenproducten voorkomen die in enige mate reden zijn voor zorg. Omgekeerd zal het productenbeleid zodanig moeten worden ingericht dat producten veilig zijn in de zin dat stoffen die reden zijn voor enige mate van zorg niet in producten terecht komen.

In deze strategienota zal een koppeling worden gelegd met de gedachtevorming ten aanzien van ontwikkelingen in het wetgevingsinstrumentarium zoals geschetst in deze discussienota. Vooral op het punt van het vastleggen van verantwoordelijkheden, het stimuleren van zelfregulering en het mogelijk maken om in te grijpen waar dat nodig is in de keten, zal het wetgevingsinstrumentarium het handvat moeten bieden om dit nieuwe stoffenbeleid te realiseren. Daarbij is bovendien van belang dat ook het productgericht instrumentarium zodanig is ingericht dat ook hiermee de doelstellingen van het stoffenbeleid kunnen worden ondersteund.

#### *Toekomstige regelgeving inzake stoffen en producten*

Reeds in het NMP3 is voorgesteld de Wet milieubeheer met een hoofdstuk 9 voor stoffen en producten aan te vullen (integratie in de Wet milieubeheer van de Wet milieugevaarlijke stoffen, een deel van de Wet geluidshinder, de Wet inzake de luchtverontreiniging en een deel van het hoofdstuk Afvalstoffen uit de Wet milieubeheer). Een van de voorgestelde acties uit het rapport Duurzaam ondernemen en regelgeving (bladzijde 139) geeft ook aan dat een «snelle start met de integratie van de bestaande milieu-productregelingen in de Wet milieubeheer» gewenst is. De verwachting is dat medio 2001 een concept-wetsvoorstel Stoffen en Producten gereed zal zijn voor extern overleg met de betrokken overheden, doelgroepen en betrokken organisaties. Een belangrijk element in het wetsvoorstel zal zijn het in de Wet milieubeheer vastleggen van het voorzorgsbeginsel als een van de uitgangspunten bij het treffen van maatregelen ten aanzien van stoffen en producten, waarbij het beginsel zoals dat nu is opgenomen in de Wet milieugevaarlijke stoffen als vertrekpunt geldt. Gedacht wordt aan een regeling met als strekking dat de overheid kan beschikken over bevoegdheden om zo nodig regels te stellen met betrekking tot stoffen en producten, wanneer er een redelijk vermoeden bestaat om aan te nemen dat sprake is van (ernstige) nadelige gevolgen voor het milieu (zie bijvoorbeeld ook de beantwoording van de Minister van VROM van december 1999 van de kamervragen van het lid Poppe (kamerstukken II 1999/00, vragen 2990004380) over het toevoegen van vetzuren aan brandstoffen voor schepen). De Mededeling van de Europese Commissie over het voorzorgsbeginsel van 2 februari 2000 (COM (2000)1) zal bij deze uitwerking worden betrokken.

Ook zou de regelgeving in het nieuwe hoofdstuk 9 moeten stimuleren dat producenten zich steeds bewust zijn van de milieugevolgen van hetgeen zij op de markt brengen, continu streven naar verbetering van de milieuprestaties van hun stoffen en producten, en zich verantwoordelijk voelen om hierover relevante informatie te verschaffen aan hun afnemers in de keten. Hierbij kan gedacht worden aan het vastleggen van de verantwoordelijkheid van producenten op deze punten in de vorm van een zorgplicht en – vooral waar het gaat om zwaarwegende milieubelangen – mogelijk ook aan verdergaande verplichtingen op het punt van (eenduidigheid en duidelijkheid van) informatieverstrekking aan afnemers in de keten waaronder consumenten. Bij vertegenwoordigers van het bedrijfsleven bestaan, overigens met name vanuit de vrees voor belemmeringen ten

aanzien van het op de markt brengen van (nieuwe) producten, nogal wat bezwaren tegen regelgeving ten aanzien van producten. Bij de uitwerking van de voorstellen dient hiermee uiteraard rekening te worden gehouden.

#### *Milieukeurmerken en verstrekken van informatie*

Milieukeurmerken vormen een belangrijk instrument bij de informatie-overdracht in het productgericht milieubeleid. Overwogen zou kunnen worden een algemene regeling met betrekking tot keurmerksystemen te introduceren, noodzakelijk om zo nodig juridisch te kunnen waarborgen dat een systeem efficiënt en effectief wordt uitgevoerd. Zo zou in het genoemde wetsvoorstel de mogelijkheid kunnen worden opgenomen om regels te stellen met als strekking dat een erkend keurmerk alleen mag worden gebruikt met toestemming van een geautoriseerde instelling en dat misleidende keurmerken, alsmede andere misleidende informatie, verboden zijn. Voor een dergelijke systematiek is plaats in een markt waarin, zo er al sprake zou zijn van wildgroei, dan toch sprake is van veel verschillende keurmerken. Dit is niet in het belang van de consument, die immers gebaat is bij overzichtelijkheid en duidelijkheid van informatie, die bovendien op een eenvoudige wijze beschikbaar zou moeten zijn. Een instrument dat mogelijk bij uitstek geschikt is om zelfregulering ten aanzien van productinformatie te faciliteren en te stimuleren, is de algemeenverbindendverklaring van overeenkomsten die (een belangrijke meerderheid van) betrokkenen zelf zijn c.q. is aangegaan. Deze mogelijkheid is thans beperkt tot de verwijderingsbijdrage ten aanzien van afvalstoffen (zie hoofdstuk 15 van de Wet milieubeheer), maar zou verbreed kunnen worden tot bijvoorbeeld algemeenverbindendverklaring van overeenkomsten op het terrein van stoffen en producten, waarbij overigens overeenkomstige stringente voorwaarden als ten aanzien van de verwijderingsbijdragen zouden moeten gelden. De Europese Commissie lijkt niet afwijzend te staan tegen dergelijke systemen van algemeenverbindendverklaring.

Ook relevant in dit verband is het initiatiefwetsvoorstel van mevrouw M. Vos inzake duurzaam geproduceerd hout (kamerstukken II 1999/00, 26 998) dat thans ter behandeling voorligt bij de Eerste Kamer. Dit wetsvoorstel introduceert, om het gebruik van niet-duurzaam geproduceerd hout tegen te gaan, de verplichting tot het aanbrengen van een merkteken. De consument moet zo op eenvoudige wijze kunnen zien of sprake is van al dan niet duurzaam geproduceerd hout. Het wetsvoorstel geeft, indien het wordt aangenomen, een eerste invulling aan hoofdstuk 9 van de Wet milieubeheer. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel met betrekking tot (integrale) hoofdstuk 9 zal worden bezien op welke wijze de regeling van duurzaam geproduceerd hout kan worden ingepast in een bredere regeling ten aanzien van stoffen en producten.

#### *Mogelijkheden tot het tegengaan van voor het milieu nadelige export*

In het kader van de totstandkoming van het wetsvoorstel Stoffen en producten zal tevens worden onderzocht of het mogelijk is de bevoegdheid inzake exportbeperkingen ten aanzien van milieugevaarlijke stoffen en preparaten (al dan niet toegepast in producten) zoals neergelegd in de Wet milieugevaarlijke stoffen, in de Wet milieubeheer een bredere strekking te geven. In dit kader zal ook worden onderzocht op welke wijze het in het belang van de bescherming van het milieu (ook buiten Nederland) introduceren van de mogelijkheid van handelsverboden een optie zou kunnen zijn (ook tegen de achtergrond van de internationale regelgeving op dit punt). Een voorbeeld van zo'n verbod is het handelsverbod voor afgedankte CFK-houdende koelkasten dat thans op hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer is gebaseerd.

#### 4.3.5 Andere handelingen

Naast inrichtingen, stoffen en producten is er (in termen van de Wet milieubeheer) nog een categorie van «andere handelingen» die ook een rol speelt bij integraal ketenbeheer. Ook de regulering ten aanzien van «andere handelingen» moet betrokken worden bij het zoeken naar een betere aansluiting op verantwoordelijk milieuedrag door bedrijven.

Hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer is gereserveerd voor «Andere handelingen» en is bedoeld om een basis te creëren voor het regelen van milieubelastende activiteiten, die niet vallen onder het bereik van hoofdstuk 8 (inrichtingen) of de hoofdstukken 9 (stoffen en producten) en 10 (afvalstoffen). Ten behoeve van de regulering van ondergronds transport van gevaarlijke stoffen door buisleidingen, waarbij aspecten als veiligheid en bodembescherming een belangrijke rol spelen, wordt thans door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in samenwerking met het Ministerie van VROM gewerkt aan een wettelijke regeling die een eerste invulling geeft aan hoofdstuk 11. Verder kan bij «andere handelingen» worden gedacht aan milieubelastende activiteiten die (net) niet onder het inrichtingenbegrip vallen, aan bepaalde mobiele installaties en aan overslagwerkzaamheden in de haven (soms tussen twee schepen) die lucht- en geluidemissies veroorzaken. Onderzocht zal moeten worden op welke wijze deze activiteiten gereguleerd zouden moeten worden. Deze vraag is ook afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek dat is gestart door de Universiteit Utrecht naar het begrip «inrichting» van de Wet milieubeheer. In dit onderzoek, dat eind 2001 gereed zal zijn, zal een verkenning plaatsvinden naar de grenzen van het inrichtingen-begrip teneinde een totaalbeeld te krijgen van de milieubelastende activiteiten die in dit kader kunnen worden gereguleerd.

Hoofdstuk 11 biedt een mogelijke oplossing voor activiteiten die buiten het bereik van de inrichtingsregulering vallen. Bij het reguleren van activiteiten op basis van hoofdstuk 11, zou tevens gebruik moeten kunnen worden gemaakt van de regels van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer. Daarbij wordt gedacht aan een beperkte regeling op wetsniveau, waarbij de wettelijke bepalingen in hoofdstuk 11 de basis bieden om zoveel mogelijk bij algemene regels te regelen (met daarin opgenomen een zorgplichtbepaling). Nadere studie moet uitwijzen hoe de betreffende activiteiten moeten worden begrensd: een limitatieve opsomming in een algemene maatregel van bestuur lijkt niet erg praktisch, gelet op het «vangnetkarakter» van hoofdstuk 11. Wellicht kan een combinatie tussen algemeen aanwijzen bij amvb en een bevoegdheid tot concrete aanwijzing bij besluit uitkomst bieden.

#### **4.4 Beginselen en zorgplichten als brug naar gereguleerde zelfsturing**

Om inhoudelijke richtsnoeren te bieden en de milieuwetgeving beter te laten aansluiten bij de eigen verantwoordelijkheden kan een wettelijk systeem van beginselen van milieurecht en zorgplichten een belangrijke rol spelen. Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven kunnen beginselen van milieurecht tevens een rol spelen bij het meewegen van het milieubelang op andere beleidsterreinen.

##### *Beginselen van milieurecht*

In het eerste hoofdstuk van deze nota is de wenselijkheid van het wettelijk regelen van een aantal beginselen van milieurecht geplaatst tegen de achtergrond van de veranderende rol van wetgeving in een verantwoordelijke samenleving. Bij de uitwerking van de voorstellen van met name hoofdstuk 3 en de voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk is een logi-

sche vervolgstap om na te denken over de betekenis van inhoudelijke richtsnoeren in de vorm van wettelijk gecodificeerde beginselen.

In het rapport «De toekomst van de Wet milieubeheer» (blz. 252 en verder) is aangegeven dat – mede ter uitwerking van artikel 21 van de Grondwet – de samenleving een aantal materiële en procedurele richtsnoeren nodig heeft om effectief met zelfregulering om te gaan. Wat die materiële richtsnoeren betreft: gezien de erkenning van de beginselen van milieurecht op Europees en internationaal niveau is hierbij meer sprake van codificatie, dan van modificatie. Volgens Drupsteen c.s. komen dan ook een aantal beginselen in aanmerking voor (deels aanvullende) codificatie in de Wet milieubeheer, te weten: het preventiebeginsel, het voorzorgsbeginsel, het alara-beginsel, het beginsel van bestrijding aan de bron, het beginsel «de vervuiler betaalt», stand-still beginsel en het samenwerkingsbeginsel. Het *preventiebeginsel* houdt in dat de nadelige milieugevolgen van activiteiten moeten worden voorkomen. Het *voorzorgsbeginsel* houdt in dat het ontbreken van zekerheid omtrent de milieugevolgen van een bepaalde activiteit geen reden mag zijn om milieubeschermdende maatregelen achterwege te laten. Het *alara-beginsel* houdt in dat de grootst mogelijke bescherming wordt geboden aan het milieu, tenzij dat redelijkerwijs niet geveerd kan worden. Het *bronbeginsel* houdt in dat bestrijding van milieubedrijf in principe aan de bron moet gebeuren. Het *beginsel «de vervuiler betaalt»* houdt in dat veroorzakers van milieuproblemen in principe de ermee gepaard gaande kosten moeten dragen. Het *samenwerkingsbeginsel* vereist dat de overheid de bescherming van het milieu in samenwerking met de betrokken doelgroepen ter hand neemt en aansluit bij eigen initiatieven uit die doelgroepen. De overheid is hierbij niet alleen «probleemeigenaar». Ten aanzien van dit laatste beginsel kunnen kanttekeningen worden geplaatst op het punt van de meerwaarde als beginsel en vanwege mogelijke onduidelijkheden die ten aanzien van de verantwoordelijkheid van de overheid eruit kunnen voortvloeien. Ook vanuit internationaal- en EG-rechtelijk perspectief bestaat geen directe aanleiding tot codificatie van het samenwerkingsbeginsel.

Om de gedachten over codificatie van milieubeginselen nader te concretiseren heeft het Ministerie van VROM in 1999 aan een samenwerkingsverband van diverse Universiteiten (in het bijzonder de Universiteit Utrecht en de Katholieke Universiteit Brabant) gevraagd bouwstenen aan te leveren en de mogelijkheden in kaart te brengen voor een toekomstige wettelijke regeling van het voorzorgsbeginsel en het preventiebeginsel in combinatie met een herijking van het alara-beginsel (onderzoek Toekomstige Regeling Algemene Milieubeginselen, TRAM). Tevens wordt in het kader van het TRAM-onderzoek bekeken welke andere beginselen voor (her)codificatie in aanmerking kunnen komen. Ervaringen in andere landen (rechtsvergelijkend onderzoek) worden meegenomen in het onderzoek. In de eerste helft van 2001 zal naar verwachting het eindrapport van deze studie beschikbaar komen. De uitkomsten van het onderzoek zullen een belangrijke bijdrage kunnen vormen aan de mede in het kader van deze nota te voeren discussie over codificatie van milieubeginselen. Tevens zal bij de rapportage over dit onderzoek aan de Tweede Kamer uitvoering worden gegeven aan de motie Van Middelkoop inzake het voorzorgsbeginsel (kamerstukken II 2000/01, 27 400 XI, nr. 14).

Reeds in 1994 pleitte prof. mr. C. Lambers in zijn rede «De ontbrekende schakel in het milieurecht; het tekort aan normen in de Wet milieubeheer» voor het opnemen van beginselen van milieurecht in de Wet milieubeheer: «Algemene materiële normen in de milieuwetgeving kunnen juridische meerwaarde bieden; die meerwaarde geldt zowel op het terrein van het bestuursrecht, als dat van het strafrecht en van het privaatrecht, met daarbij een extra handvat voor de toetsing van het handelen van bestuur en burger. Daarnaast is gebleken dat ook in het internationale recht en in andere landen algemene materiële normen zijn en worden opgenomen in de regelgeving.» Dit laatste is overigens nog eens bevestigd tijdens een internationaal congres over de codificatie van de beginselen van de Verklaring Rio de Janeiro in 1996 («Report of the International Environmental Conference on codifying Rio principles in national legislation», Publikatiereeks Milieubeheer 1996/4).

In het rapport «De toekomst van de Wet milieubeheer» is deze lijn doorgetrokken naar de ontwikkelingen op het terrein van zelfregulering. Op blz. 224 wordt gesteld dat na codificatie van een aantal beginselen de uitwerking van de manier, waarop de grootst mogelijke bescherming het beste kan worden bereikt dan weer meer aan het bedrijfsleven zelf kan worden overgelaten. «Dit alles geeft naar onze mening het belang aan van codificatie van beginselen. Door de wetgever gestelde normatieve uitgangspunten zijn hard nodig in een situatie waarin de overheid niet meer in detail de regels stelt waaraan men zich moet houden (...). Beginselen kunnen een normatieve basis zijn voor zelfregulering en daarmee één van de kaders (...). Deze kaders vormen een handvat voor het maken van zelfregulering (door bedrijven) en voor het beoordelen van de resultaten, zowel in het kader van inspraak- en rechtsbeschermingsprocedures, als in het kader van de handhaving (door overheid en derden-belanghebbenden).»

Tegenover geluiden pro codificatie staan ook kritische beschouwingen. Op het symposium «Beginselen van milieurecht» (Publikatiereeks Milieubeheer 1997/4) merkte prof. mr. L.A. Geelhoed op: «Naar mijn mening kunnen basisnormen, laat staan algemene beginselen, slecht in de plaats treden van verder uitgewerkte en materieel verplichtende normen, die in specifieke wetgeving vastgelegd liggen. Dit is zeker zo bij een beleidsterrein als het milieubeleid, waar je immers per definitie te maken hebt met het noodzakelijk differentiëren in de tijd, plaats en object en waar de ene gedraging de andere niet is. Bovendien zijn op dit terrein soms verregaande uitruilen nodig, die je vervolgens, vanuit dat specifieke recht, in geïndividualiseerde beschikkingen of in het besluit vorm geeft. Ook hier helpt het algemene beginsel niet geweldig en het zou mij (hoezeer het u misschien verbaast om dit van mij, een dereguleerder, te horen) zeer betreuren indien we de nauwkeurigheid van normstelling inruilen voor quasi-gestroomlijnde regelgeving; dit zou met een omweg onvermijdelijk leiden tot het verleggen van de besluitvorming naar de rechter. Het is denkbaar dat sommige algemene beginselen zouden kunnen dienen als vangnet voor onvoorziene gevallen die buiten de specifieke regels vallen. Als voorwaarde geldt echter dat een transformatie van deze beginselen tot een nauwkeurig omschreven zorgplicht mogelijk is.»

Internationaal gezien «loopt Nederland achter» met de codificatie van beginselen van milieurecht. Al dichtbij huis hebben Vlaanderen en Duitsland ervaring opgedaan met de codificatie van beginselen. Binnen de EU hebben voorts onder andere Denemarken, Zweden en Finland milieubeginselen gecodificeerd. Het voorzorgsbeginsel is oorspronkelijk afkomstig van Duitsland en bij de totstandkoming van de toekomstige Duitse milieuwetgeving speelt de codificatie van beginselen een belangrijke rol. In Vlaanderen hebben de beginselen wettelijke basis gekregen en is jurisprudentie ontwikkeld. Ook op Europees niveau hebben de nodige ontwikkelingen met betrekking tot beginselen plaatsgevonden. Zo is in het Verdrag over de Europese Unie vastgelegd (artikel 174) dat het beleid van de Gemeenschap berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt. Het voorzorgsbeginsel is ook opgenomen in de Habitatrictlijn en



Mr. Ph. van den Biesen stelt in zijn artikel «Normen in het toekomstig milieubeleid», Milieu en Recht 1999, nr. 3, blz. 83: «Eigenlijk is dat vreemd, want Nederland behoort op het internationale vlak steeds tot de supporters van het vastleggen van dit soort beginselen.» De Verklaring van Rio de Janeiro uit 1992 is hiervan een mooi voorbeeld, maar ook in het Verdrag van Maastricht werd vastgelegd dat het voorzorgsbeginsel de basis vormt van het Gemeenschapsrecht (artikel 174, tweede lid).

Waarschijnlijk heeft deze achterstand in de eerste plaats iets te maken met de huidige Nederlandse cultuur waarin (gewenst) praktisch denken en handelen vaak wordt afgezet tegen dogma's, overtuigingen en grondslagen-discussies; de rekkelijken en de preciezen. De discussie over «beginselen» in het milieurecht wordt soms geassocieerd met een dogmatische benadering van het milieubeleid en dat is jammer, want daarmee heeft de codificatie van milieubeginselen namelijk helemaal niets te maken. Zoals de auteurs van «De toekomst van de Wet milieubeheer» aangeven, zou codificatie van een aantal milieubeginselen de praktijk van zelfregulering juist aanmerkelijk kunnen bevorderen. In de tweede plaats bestaan er ook uiteenlopende opvattingen over de juridische werking van beginselen. Bij sommigen bestaat de vrees dat er na codificatie van een aantal milieubeginselen «in Nederland helemaal niets meer zou kunnen».

Bij het opstellen van een wettelijke regeling tot (her)codificatie van beginselen in de Wet milieubeheer zal hierover (nadere) helderheid moeten worden geboden.

In het NMP4 zal het preventiebeginsel nader worden uitgewerkt waarbij een belangrijke rol wordt toegekend aan de afweging van risico's van activiteiten ten opzichte van het maatschappelijk nut daarvan. Daarbij wordt de volgende benadering gevolgd. Als het maatschappelijk nut groot is, dan kunnen onder voorwaarden bepaalde risico's worden genomen. Omgekeerd is het zo dat als er slechts een beperkt maatschappelijk nut is, ook kleine risico's onnodig zijn. Een bepaalde risicovolle stof, product of activiteit zou bij een beperkt maatschappelijk nut niet toegelaten moeten kunnen worden. In het Besluit Stralenbescherming Kernenergiewet is een dergelijke afwegingsgrond opgenomen. Zo is bijvoorbeeld een vergunningsaanvraag voor radio-actieve visdobbbers afgewezen. Het beperkte maatschappelijke nut van deze dobbbers rechtvaardigt niet dat straling onnodig in het milieu wordt gebracht. Voor andere velden, waaronder bijvoorbeeld het stoffenbeleid, externe veiligheid en genetisch gemodificeerde organismen bestaat een dergelijke afwijzingsgrond niet. In het kader van een mogelijke codificatie van het preventiebeginsel zou bezien kunnen worden of bedoelde afweging tussen risico's en maatschappelijk nut tot uitdrukking kan worden gebracht. Daarbij dient wel de internationale context in het oog te worden gehouden. Voor een aantal van de beleidsvelden, waaronder toelating van nieuwe chemische stoffen, is Europees beleid leidend en is er een beperkte nationale ruimte. Ook kan er mogelijke spanning met handelspolitiek ontstaan als specifieke producten op de Nederlandse markt worden verboden.

Zoals eerder is aangegeven, spelen beginselen van milieurecht in internationale verdragen een belangrijke rol. Codificatie zou op dit punt een verdere aansluiting bewerkstelligen tussen de Nederlandse milieuwetgeving en die internationale regelgeving. Gelet op deze internationale context lijkt het vanzelfsprekend dat bij de codificatie van beginselen minimaal die beginselen worden gecodificeerd die hun basis vinden in internationale verdragen zoals het Verdrag van de Europese Unie.

Het TRAM-onderzoek moet daarbij inzicht verschaffen in de gevraagde helderheid en aanknopingspunten bieden voor de wijze van codificatie

van beginselen. Het TRAM-onderzoek richt zich met name op een aanpassing van het alara-beginsel (noodzakelijk om de voorstellen van hoofdstuk met betrekking tot verhandelbare emissies en uitruil binnen en buiten inrichtingen mogelijk te maken en een bredere toepassing van het beginsel), het voorzorgsbeginsel en het preventiebeginsel. Tevens worden de mogelijkheden onderzocht van codificatie van het beginsel van bestrijding aan de bron, het beginsel de vervuiler betaalt, het stand-still beginsel, het samenwerkingsbeginsel en het herstelbeginsel dat met name een rol speelt bij bodembeheer.

Naast de beginselen die worden onderzocht in het kader van het TRAM-onderzoek zijn er nog andere beginselen die in meer of mindere mate milieu gerelateerd zijn en die voortvloeien uit internationale afspraken en verdragen, zoals de verklaring van Rio. Het gedachtengoed van deze beginselen is veelal ondersteunend voor de beginselen waarvoor thans het voorstel tot codificatie wordt gedaan.

Voor wat betreft het duurzaamheidsbeginsel wordt in overeenstemming met het in ontwikkeling zijnde NMP4 (zie hiervoor ook hoofdstuk 2) voorgesteld om het beginsel ook te verankeren in de Wet milieubeheer. In de Wet milieubeheer wordt dan vastgelegd dat beslissingen op grond van deze wet in het belang van de bescherming van het milieu mede gericht zullen zijn op het bereiken van duurzame ontwikkeling. De uitkomsten van het TRAM-onderzoek zullen bij de verankering van het duurzaamheidsbeginsel worden meegenomen. Dit geldt ook voor het beginsel van externe integratie zoals dat is opgenomen in hoofdstuk 3 van deze nota.

Bij de codificatie dient tevens duidelijk te worden dat de beginselen zich in de eerste plaats richten tot de overheid. Hierover is in het NMP3 (blz. 365) het volgende gesteld: «Ze (beginselen) geven slechts een uitgangspunt aan en schrijven niet een bepaald resultaat voor. Een evenwichtige en integrale belangenafweging moet uiteraard altijd mogelijk blijven. Ook zal duidelijk moeten zijn dat dergelijke beginselen nooit rechtstreeks een basis voor bezwaar- en beroepsprocedures kunnen vormen. Wettelijke regeling van beginselen biedt een goed aanknopingspunt om ook deze kanttekeningen in het recht te verankeren.» Het NMP3 is de start geweest van een aantal ontwikkelingen op dit punt. Bij de uitwerking zal onder meer worden gezien welke beginselen betekenis toekomt als beleidsuitgangspunt en welke (ook) een functie kunnen vervullen als inhoudelijk toetsingskader voor het bevoegd gezag bij de besluitvorming, zoals het alara-beginsel bij de verlening van een vergunning. Het bevoegd gezag zal in dat kader moeten laten zien op welke wijze met de beginselen rekening is gehouden en hoe de afweging heeft plaatsgevonden. Van belang is dat de beginselen zijn meegewogen en dat gemotiveerd wordt aangegeven waar deze inhoudelijke toets toe heeft geleid. Het langs deze lijnen vastleggen in de wet van een aantal milieu-beginselen kan voorkomen dat in de praktijk de milieubeginselen «stuurloos» worden.

### *Zorgplichten*

Ter bevordering van zelfregulering kunnen ook zorgplichten een rol spelen. In de praktijk blijkt dat zorgplichten tevens een waardevolle bijdrage aan de uitvoering en handhaving van milieuwetgeving kunnen leveren en dat een uitbreiding van het stelsel van zorgplichten een welkome aanvulling van de milieuwetgeving zou zijn. Illustratief zijn de zorgplichtbepaling uit de Wet bodembescherming en de zorgplichtbepaling van hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer. Voorgesteld wordt dan ook om, naast de algemene zorgplichtbepaling van artikel 1.1a van de Wet milieubeheer, een aantal meer specifieke zorgplichtbepalingen op te nemen, die zich rechtstreeks tot doelgroep-actoren richten. Deze nieuwe

zorgplichten zouden zodanig moeten zijn geformuleerd dat ze bestuursrechtelijk én strafrechtelijk handhaafbaar zijn. Een voorbeeld hiervan is de gewijzigde zorgplichtbepaling van hoofdstuk 10 bij het wetsvoorstel Epema. Deze nieuwe zorgplichtbepaling is toegespitst op verschillende normadressaten en handelingen met afvalstoffen.

In «De toekomst van de Wet milieubeheer» (blz. 253 en verder) wordt het belang van zorgplichtbepalingen – zoals nu bijvoorbeeld ook reeds opgenomen in de artikelen 10.3 van de Wet milieubeheer en 13 van de Wet bodembescherming – voor systemen van zelfregulering onderschreven: «Deze zorgplichten gelden steeds en vormen zo een vangnet voor het geval het milieu wordt aangetast, ondanks (of dankzij mislukte) horizontale sturing. Overwogen kan worden om de thans nog zeer ruim geformuleerde zorgplicht van artikel 1.1a, waarin men de basis kan zien voor elke vorm van consensuele sturing, nader te specificeren in verder uitgewerkte zorgplichten.»

Deze beoogde functie van zorgplichtbepalingen wordt helder geïllustreerd in de in 1999 verschenen circulaire van het Ministerie van VROM over «De vergunning op hoofdzaken». In deze circulaire – waarvan de inhoud mede wordt gedragen door de andere overheden en het bedrijfsleven – worden zorgplichten in vergunningen, naast doelvoorschriften, gezien als de belangrijkste component voor een vergunning op hoofdzaken. Bij zorgplichten kan op een doeltreffende wijze aansluiting worden gezocht bij het (milieu)zorgsysteem van het bedrijf zelf. Ook in de nieuwe algemene maatregelen van bestuur op grond van artikel 8.40 van de Wet milieubeheer (een uitvloeisel van de MDW-werkgroep Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer), die de vergunningplicht voor bepaalde categorieën van inrichtingen opheffen, spelen zorgplichtbepalingen een belangrijke rol. De amvb's zijn daardoor aanzienlijk minder gedetailleerd van aard. Het bedrijf mag in hoge mate zelf zijn milieugevolgen reguleren, maar de zorgplichten bepalen de grens van het speelveld. En als het toch mis gaat, kan het bedrijf op grond van de zorgplichten wel worden aangesproken. Op die wijze bevorderen zorgplichtbepalingen de mogelijkheden voor zelfregulering.

#### **4.5 Organisatie van de uitvoering van de vergunningverlening**

##### *Consequenties voor de uitvoering van de milieuvergunningverlening*

Zoals is aangegeven in hoofdstuk 1, zullen wijzigingen in de milieuwetgeving doorgaans ook doorwerken in de bevoegdhedenverdeling en de organisatie van de uitvoering. Aansluiting tussen inhoud en schaalniveau van de problematiek en het niveau van uitvoering (en de daarbij in te zetten deskundigheid) is van groot belang. Ook op dit punt is sprake van het zoeken naar de juiste balans, waarbij het hier gaat om een evenwicht tussen enerzijds het streven naar decentralisatie en deregulering en anderzijds het waarborgen van kwaliteit en deskundigheid in de uitvoering van het milieubeleid. In hoofdstuk 1 is daarover gesteld dat de bevoegdhedenverdeling in de toekomst vooral gebaseerd moet zijn op criteria zoals aantoonbare efficiency en effectiviteit, deskundigheid en aansluiting tussen het schaalniveau van de problematiek en het uitvoerende overheidsniveau. Daarbij kunnen ook vormen van (regionale) samenwerking een belangrijke rol spelen.

De in dit hoofdstuk beschreven ontwikkelingen duiden op wijzigingen in de richting van een meer professionele aanpak van de milieuproblematiek met niet alleen gevolgen voor de wijze van instrumentele benadering van bedrijven maar ook voor het niveau van aanpak van milieueffecten van

bedrijven. Nagegaan zal worden of deze wijzigingen ook gevolgen moeten hebben voor de bevoegdhedenverdeling en de organisatie van de uitvoering.

Vragen op dit punt kunnen met name opkomen op het terrein van de vergunningverlening aan en handhaving bij inrichtingen in het kader van Wet milieubeheer. Het accent van de uitvoering op dit terrein ligt thans op gemeentelijk niveau. Voor grotere en meer complexe bedrijven heeft de provincie een belangrijke taak. De vraag is met name of voor de uitvoering van de vergunningverlening en handhaving van milieubelastende bedrijven niet een ander schaalniveau van ambtelijke en bestuurlijke organisatie nodig is om een voldoende deskundige, tijdige en professionele aanpak van die bedrijven te verzekeren. De aanpak van vergunningverlening aan bedrijven zou sterk gebaat kunnen zijn bij een bundeling van krachten die bij de verschillende overheden en overheidslagen aanwezig zijn. Dit geldt in ieder geval naarmate de complexiteit van de met het bedrijf samenhangende problematiek en de mogelijke nadelige consequenties voor gezondheid en veiligheid toenemen.

#### *Nadere weging van (de criteria voor) de bevoegdhedenverdeling*

Verschillende incidenten met rampzalige gevolgen hebben de noodzaak onderstreept van een deskundige en professionele organisatie van de verlening van de vergunning en de handhaving daarvan. Het is daarom belangrijk na te gaan of met de huidige toepassing van de criteria voor de bevoegdhedenverdeling voldoende recht wordt gedaan aan situaties waarin een niet voldoende adequate vergunningverlening, naleving van die vergunning of handhaving in de praktijk grote nadelige effecten heeft voor mens en milieu. Heel actueel speelt deze vraag op het terrein van de vergunningverlening aan vuurwerkinrichtingen.

Maatstaf voor de huidige bevoegdheidstoedeling aan rijk, provincie of gemeente, zijn de aard en omvang van de gevolgen die een inrichting voor het milieu kan veroorzaken, de doelmatige bescherming van het milieu en het algemeen belang (zie artikel 8.2 van de Wet milieubeheer). Deze criteria, en met name het criterium betreffende de aard en omvang van de nadelige gevolgen van de inrichting, zullen nader dienen te worden ingevuld waar het betreft de bovenvermelde aspecten van veiligheid en gezondheid. Een verband zal moeten worden gelegd tussen het niveau van bevoegdheidstoedeling en de risico's voor de gezondheid en veiligheid van de mens en voor het milieu die zich kunnen voordoen als er in enige fase van de vergunningperiode iets mis gaat. Dit geldt te meer als er sprake is van onomkeerbare effecten. Ten aanzien van vuurwerkinrichtingen heeft deze beoordeling geleid tot een verschuiving van de bevoegdheid voor de vergunningverlening voor en het toezicht op de opslag van professioneel vuurwerk naar de provincie, waarbij er, zoals ook in het kabinetsstandpunt ten aanzien van het rapport van de Commissie onderzoek vuurwerkcramp is aangegeven, eveneens sprake is van een primaire verantwoordelijkheid voor het voorhanden hebben van de voor die taken benodigde expertise.

De nadere afweging ten aanzien van de bevoegdhedenverdeling zal zich met name toespitsen op bepaalde categorieën van inrichtingen waarvoor op dit moment de gemeente bevoegd gezag is. Voorbeelden daarvan zijn inrichtingen die risicovol zijn uit het oogpunt van externe veiligheid en waarvan de vergunningverlening mede in het licht van die potentiële gevolgen een zeer hoge mate van deskundigheid vraagt. Zo zal worden nagegaan of het onderscheid in bevoegd gezag voor de vergunningverlening zoals dat wordt gehanteerd in het Besluit risico's zware ongevallen (provincie én gemeente), nog wel op alle punten adequaat is. Ook zal de bevoegdhedenverdeling ten aanzien van de vergunningverlening

voor spoorwegemplacements, voorzover het betreft handelingen met gevaarlijke stoffen met potentieel grote risico's voor de veiligheid, opnieuw tegen het licht worden gehouden.

Naast de beoordeling met het oog op de risico's (met onomkeerbare effecten) voor de veiligheid en de gezondheid zullen ook andere criteria een rol kunnen spelen. Te denken valt aan de noodzaak van versterkte samenhang tussen milieuvergunningverlening en bevoegdheden in de ruimtelijke ordening, de handhaafbaarheid van de drempels ter zake van de bevoegdheidsverdeling (zoals hoeveelheids- en capaciteitsgrenzen) en de samenhang van bevoegdheden in de hele keten. Al deze criteria hebben te maken met de doelmatigheid van de bevoegdhedenverdeling en spelen ook in het ontwerp-Vuurwerkbesluit een belangrijke rol. Gelet op de gevolgen van een bevoegdheidsverschuiving zal zorgvuldig in beeld moeten worden gebracht om welke bedrijven het gaat (aantal en soort) en zal nader inzicht moeten worden verschaft in de organisatorische consequenties voor onder meer provincies en gemeenten.

#### *Professionalisering en bundeling van krachten, deskundigheid en inzicht*

Zoals ook in hoofdstuk 8 zal worden beschreven, speelt de discussie over de organisatie van de uitvoering al langer op het terrein van de uitoefening van het toezicht en de handhaving van de milieuwetgeving. In het rapport «Handhaven met effect» van prof.mr.dr.s. F.C.M.A. Michiels en mr. A.B. Blomberg wordt in 1997 reeds ingegaan op de mogelijke winst die in de effectiviteit en efficiëntie van toezicht en handhaving te behalen is door organisatie van deze taken in milieudiensten. Hoewel thans op het terrein van de handhaving ook een aantal andere trajecten in gang is gezet, is ook daar de vraag actueel of in aansluiting op die trajecten niet tevens de wenselijkheid van een meer professionele organisatie voor het milieu-toezicht moet worden verkend, waarbij samenwerking en partnership voorop staan. In hoofdstuk 8 zullen verschillende oplossingsrichtingen op dit punt worden geschetst en wordt op basis daarvan voorgesteld na te gaan hoe gestalte kan worden gegeven aan de vorming van regionale milieudiensten of andere samenwerkingsverbanden ten behoeve van een kwalitatief goede uitvoering van de handhaving door gemeenten, provincies, waterschappen en rijksdiensten. De uit het bedoelde project voortvloeiende oplossingsrichtingen dienen te leiden tot verdere professionalisering van de uitvoering van de handhaving en bundeling van krachten, deskundigheid en inzicht.

Een combinatie van de gedachtenontwikkeling over een betere uitvoeringsstructuur voor toezicht en handhaving met de in dit hoofdstuk beschreven ontwikkelingen rondom de inhoud en uitvoering van de vergunningverlening ligt voor de hand, zeker waar het gaat om een vergelijkbaar vereist niveau van deskundigheid en professionaliteit. Het in hoofdstuk 8 te behandelen project zal dan ook niet alleen betrekking hebben op de organisatie van toezicht en handhaving, maar ook dienen in te gaan op opties voor de organisatie van de vergunningverlening. In het project zullen de in dit hoofdstuk beschreven ontwikkelingen worden betrokken zoals:

- de toenemende complexiteit van de vergunningverlening (denk aan ontwikkelingen rond de vergunning op hoofdzaken, verhandelbare emissies, duurzaam ondernemen en ketenbeheer), en
- de tendens naar meer globale regels die meer beleid, kennis en inzicht eisen.

Een van de elementen van het project kan tevens zijn hoe de communicatie naar bedrijven en burgers zodanig is te organiseren dat – op milieugebied – per bedrijf nog maar met één loket vanuit de overheid wordt

gewerkt. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van reeds bestaand onderzoek inzake de één-loket-gedachte.

#### Discussie over voorstel 3

##### *Wettelijk vastleggen van beginselen (aanvang korte termijn)*

Het voorstel is om in aanvulling op de voorstellen 1 en 2 een aantal beginselen van milieurecht wettelijk vast te leggen in de Wet milieubeheer (bijvoorbeeld in een nieuw algemeen deel). Hierbij gaat het om (her)codificatie van het voorzorgsbeginsel, het alarabeginsel, het preventiebeginsel, het beginsel van de vervuiler betaalt, het beginsel van bestrijding aan de bron, het duurzaamheidsbeginsel en het beginsel van externe integratie. Beginselen van milieurecht geven richting aan de uitvoering van het milieubeleid en kunnen naar verwachting systemen van zelfregulering faciliteren en stimuleren. Het onderzoek van de Universiteit Utrecht en de Katholieke Universiteit Brabant (onderzoek naar de Toekomstige regeling van algemene milieubeginselen, het zgn. TRAM-onderzoek) naar de wijze waarop codificatie van beginselen zou kunnen plaatsvinden, zal belangrijke aanknopingspunten bieden voor de concrete uitwerking hiervan. Bij deze uitwerking zal onder meer worden gezien welke beginselen betekenis toekomt als beleidsuitgangspunt en welke (ook) een functie kunnen vervullen als inhoudelijk toetsingskader voor het bevoegd gezag bij de besluitvorming, zoals het alara-beginsel bij de verlening van een vergunning. Bij de uitwerking zal ook nadrukkelijk rekening worden gehouden met het EG-verdrag.

Bij de codificatie dient tevens duidelijk te worden dat de beginselen zich in de eerste plaats richten tot de overheid, waarbij hetgeen hierover in het NMP3 (blz. 365) is gesteld, leidend is: «Ze (beginselen) geven slechts een uitgangspunt aan en schrijven niet een bepaald resultaat voor. Een evenwichtige en integrale belangenafweging moet uiteraard altijd mogelijk blijven. Ook zal duidelijk moeten zijn dat dergelijke beginselen nooit rechtstreeks een basis voor bezwaar- en beroepsprocedures kunnen vormen. Wettelijke regeling van beginselen biedt een goed aanknopingspunt om ook deze kanttekeningen in het recht te verankeren.».

#### Discussie over voorstel 4

##### *Opnemen van zorgplichten (aanvang korte termijn)*

Met het wettelijk vastleggen van bepaalde zorgplichtbepalingen kunnen systemen van zelfregulering verder worden gefaciliteerd en de handhaafbaarheid van de milieuregelgeving worden vergroot. Het voorstel is om de algemene zorgplichtbepaling van artikel 1.1a van de Wet milieubeheer in met name de hoofdstukken 8, 9, 10 en 11 van de Wet milieubeheer te concretiseren. Het zou hierbij moeten gaan om zoveel mogelijk gelijklopende zorgplichten, teneinde verbrokkeling te voorkomen, voor verschillende doelgroep-actoren (bijvoorbeeld bestuurders van inrichtingen, leveranciers, aannemers, producenten, afnemers, werknemers, eigenaren of gebruikers van terreinen en burgers), waar wenselijk gekoppeld aan verschillende milieucompartimenten, vormen van milieubelasting of algemeen aanvaarde uitgangspunten. De specifieke zorgplichtbepalingen moeten zodanig zijn geformuleerd dat ze zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk handhaafbaar zijn. Voor wat betreft vergunningen kan daarbij worden gezien in hoeverre het opnemen van zorgplichtbepalingen kan leiden tot het schrappen van (technische en middel)voorschriften.

#### Discussie over voorstel 5

##### *a. Vergunning die meer ruimte biedt voor eigen verantwoordelijkheid (aanvang korte termijn)*

Het voorstel is om in de Wet milieubeheer vast te leggen dat bedrijven die voldoen aan een aantal nader te bepalen criteria (waarvoor de in de circulaire «Vergunning op hoofdzaken» aangegeven criteria een goede basis vormen), in aanmerking kunnen komen voor

een vergunning die meer ruimte biedt voor de eigen verantwoordelijkheid. Op deze wijze kunnen koplopers op milieugebied beter worden beloond. Voor de inhoud van een dergelijke vergunning bieden genoemde circulaire en bijbehorende leidraad goede handvatten. Hierbij zal tevens worden gezien welke belemmeringen in de bestaande wetgeving met betrekking tot vergunningverlening kunnen worden weggenomen. Dit voorstel zal in samenhang met de andere voorstellen die betrekking hebben op hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer worden uitgewerkt in een ontwerp-wetsvoorstel.

*b. Gezamenlijk indienen vergunningaanvraag (aanvang middellange termijn)*

Het voorstel is om de wettelijke mogelijkheden te onderzoeken om een basis in de Wet milieubeheer te creëren voor het geval bedrijven gezamenlijk een vergunningaanvraag willen indienen, waarbij duidelijk wordt aangegeven wie normadressaat is van de in de vergunning op te nemen regels. Deze situatie zal zich met name voordoen als het gaat om duurzame bedrijventerreinen of een concern van bedrijven. Bij het onderzoeken van de mogelijkheden van een gezamenlijke vergunningaanvraag, vraagt de handhaving van een dergelijke vergunning bijzondere aandacht. Dit voorstel heeft een relatie met voorstel 21a van deze nota.

*c. Mogelijkheden van uitruil binnen inrichtingen (aanvang korte termijn)*

Het voorstel is om overeenkomstig een van de huidige doelstellingen van de Wet milieubeheer de mogelijkheden om alara toe te passen op het totaal van de inrichting in de Wet milieubeheer te verankeren. Uitgaande van de wens tot uitruil van milieugevolgen binnen de inrichting, wordt gezien op welke wijze de regels met betrekking tot de vergunning moeten worden aangepast. Dit voorstel zal in samenhang met de andere voorstellen die betrekking hebben op hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer worden uitgewerkt in een ontwerp-wetsvoorstel.

*d. Mogelijkheden van uitruil buiten inrichtingen (aanvang lange termijn)*

Het voorstel is om met, inachtneming van de gevolgen voor de lokale milieubelasting, te onderzoeken of, indien er met inachtneming van het geldende beschermingsniveau (bijvoorbeeld best beschikbare technieken en/of milieukwaliteitseisen) een saldering c.q. uitruil van milieugevolgen tussen inrichtingen kan plaatsvinden. Dit voorstel zal in samenhang met de andere voorstellen die betrekking hebben op hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer worden uitgewerkt. Met name de voorstellen 3 en 5c zijn hier van belang.

#### **Discussie over voorstel 6**

*Creëren basis voor verhandelen van emissies (aanvang korte termijn)*

Het voorstel is om in de Wet milieubeheer een basis te creëren voor het toepassen van systemen van verhandelbare emissies. In aanvulling op de regeling van de milieuvergunning zouden bij algemene maatregel van bestuur milieu-eisen – waaronder het realiseren van BAT (best available techniques) – moeten worden gesteld waar een bepaalde categorie van inrichtingen of andere, nader aan te wijzen categorieën van actoren (via een concreet verdeelsysteem) *gezamenlijk* aan moet voldoen. Dit voorstel zal in samenhang met de andere voorstellen die betrekking hebben op hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer worden uitgewerkt in een ontwerp-wetsvoorstel.

#### **Discussie over voorstel 7**

*Algemene regels: mogelijke aanpassing en uitbreiding (aanvang middellange termijn)*

Het voorstel is om naar aanleiding van de diverse genoemde onderzoeken en (komende) evaluaties te kijken of de regeling met betrekking tot de algemene regels in hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer aanpassing behoeft. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan de bepalingen inzake nadere eisen. Tevens is het voorstel om te onderzoeken in hoeverre er mogelijkheden zijn om nog meer bedrijven onder de algemene regels te brengen, waarmee de vergunningplicht vervalt.

#### **Discussie over voorstel 8**

##### *a. Concretisering voorzorgsbeginsel in nieuw hoofdstuk 9 (aanvang korte termijn)*

Het voorstel is om in het kader van het wetsvoorstel hoofdstuk 9 van de Wet milieubeheer (Stoffen en producten) een artikel op te nemen met als strekking het vastleggen van het voorzorgsbeginsel als een van de uitgangspunten bij het treffen van maatregelen ten aanzien van stoffen en producten.

##### *b. Zorgplicht voor producenten (aanvang korte termijn)*

Het voorstel is om in het wetsvoorstel hoofdstuk 9 van de Wet milieubeheer (Stoffen en producten) een zorgplicht voor producenten op te nemen met als strekking dat producenten zich steeds bewust moeten zijn van de milieugevolgen van hetgeen zij op de markt brengen. Tevens impliceert zo'n zorgplicht dat zij verantwoordelijk zijn om hierover relevante informatie te verschaffen aan hun afnemers in de keten. Een ander aspect van zo'n zorgplicht kan zijn een continue streven van producenten naar verbetering van de milieuprestaties van producten. Hierbij moet onderzocht worden in hoeverre deze zorgplicht ook kan gelden voor producten die in Nederland worden ingevoerd. Ook kan – vooral waar het gaat om zwaarwegende milieubelangen – bijvoorbeeld gedacht worden aan verdergaande verplichtingen op het punt van (eenduidigheid en duidelijkheid van) informatieverschaffing aan afnemers in de keten, waaronder consumenten.

##### *c. Vastleggen mogelijkheid om in de grondstoffen-, productie-, handels- en afvalketen in te grijpen (aanvang korte termijn)*

Het voorstel is om de regelgeving ten aanzien van stoffen en producten zodanig in te richten dat zelfregulering wordt gestimuleerd. Een instrument dat hiertoe mogelijk geschikt is, is de algemeenverbindendverklaring van overeenkomsten. Voor die gevallen dat milieubelangen in het geding zijn en zelfregulering tot onvoldoende resultaat heeft geleid, zullen in het wetsvoorstel hoofdstuk 9 van de Wet milieubeheer (Stoffen en producten) instrumenten worden ontwikkeld die het mogelijk maken om gemotiveerd daar in de keten in te kunnen grijpen waar het resultaat het meest effectief en efficiënt is. Bij de ontwikkeling van hoofdstuk 9 zal ook worden onderzocht op welke wijze en in welke mate het Europese recht mogelijkheden biedt om, in het belang van de bescherming van het milieu (ook het milieu buiten Nederland), voor bepaalde producten handelsverboden te introduceren (zie ook discussievoorstel 2b).

#### **Discussie over voorstel 9**

##### *Regels stellen met betrekking tot andere handelingen (aanvang middellange termijn)*

Het voorstel is om in hoofdstuk 11 (andere handelingen) van de Wet milieubeheer een juridische basis op te nemen om regels te stellen met betrekking tot nader te bepalen handelingen buiten inrichtingen, die nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu. De mogelijkheden die hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer biedt voor de regulering van inrichtingen zouden ook van toepassing moeten zijn op de «andere handelingen» van hoofdstuk 11.

#### **Discussie over voorstel 10**

##### *a) Heroverweging bevoegdhedenverdeling vergunningverlening (korte termijn)*

Er is aanleiding om de bevoegdhedenverdeling op het terrein van vergunningverlening aan inrichtingen aan een nadere afweging te onderwerpen. Nagegaan zal worden of met de huidige toepassing van de criteria voor de bevoegdhedenverdeling voldoende recht wordt gedaan aan situaties waarin een niet voldoende adequate vergunningverlening, naleving van die vergunning of handhaving in de praktijk grote nadelige effecten kan hebben voor mens en milieu. Een verband zal moeten worden gelegd tussen het niveau van bevoegdheidstoedeling en de zwaarte van de gevolgen voor de gezondheid en veiligheid voor mens en voor het milieu die zich kunnen voordoen als er in enige fase van de vergunningperiode iets mis gaat.



b) *Toekomstige organisatie van de uitvoering van de vergunningverlening (aanvang middellange termijn)*

Het voorstel is om in het licht van de beschreven ontwikkelingen en de overige voorstellen voor discussie die in hoofdstuk 4 worden gedaan, na te gaan op welke wijze de organisatie van de uitvoering aanpassing behoeft. Relevante ontwikkelingen daarbij zijn onder meer de toenemende complexiteit van de vergunningverlening (denk aan ontwikkelingen rond de vergunning op hoofdzaken, verhandelbare emissies, duurzaam ondernemen en ketenbeheer), de tendens naar meer globale regels die meer beleid, kennis en inzicht eisen en de hiermee gepaard gaande complexiteit van de handhaving. In samenhang met het in voorstel 18d van deze discussienota voorgestelde project zullen voorstellen worden ontwikkeld over de wijze waarop gestalte kan worden gegeven aan de vorming van regionale milieudiensten of andere samenwerkingsverbanden ten behoeve van een kwalitatief goede uitvoering van de vergunningverlening. Het project zal tot doel hebben om de uitvoering van de vergunningverlening mede in het licht van de bedoelde ontwikkelingen verder te professionaliseren en krachten, deskundigheid en inzicht op dit terrein te bundelen.

c) *Rol andere organisaties (aanvang korte termijn)*

Onderzocht zal worden in hoeverre faciliterende organisaties of centrale organisaties voor bijvoorbeeld de uitvoering van verhandelbare emissies een rol kunnen spelen bij de uitvoering en eventueel de handhaving van bepaalde regels. Hierbij is met name een heldere afbakening tussen taken die uitsluitend tot de overheid behoren en taken waarvoor een rol is weggelegd voor deze organisaties van belang.

## 5. PLANNING VAN HET MILIEUBELEID

### 5.1 Achtergronden van het planstelsel

#### *Instrument voor sturing milieubeleid*

In hoofdstuk 1 is gesignaleerd dat toekomstige milieuwetgeving een goed evenwicht moet vinden tussen enerzijds een geïntegreerde juridische verankering van het milieubelang en anderzijds het creëren van mogelijkheden om, met name waar het gaat om het formuleren van beleid en regels, tot een versterkte samenhang te komen met andere beleids-terreinen (met name die beleidsterreinen die de kwaliteit van de leef-omgeving betreffen). Het instrument van milieubeleidsplanning speelt daarbij een belangrijke rol. Een goede milieubeleidsplanning draagt ook bij aan de externe integratie van het milieubelang op andere beleids-terreinen. Bovendien functioneert het milieuplanstelsel als een belangrijk instrument voor de sturing van het milieubeleid door overheden en de kenbaarheid van dat beleid voor derden; het brongericht beleid (zie hiervoor hoofdstuk 4 van deze nota) en het effectgericht beleid (zie hiervoor hoofdstuk 6) van de betreffende overheid, alsmede de daarvoor beno- digde voorgenomen maatregelen, worden in onderlinge samenhang in het plan beschreven.

De regeling met betrekking tot het planstelsel in hoofdstuk 4 van de Wet milieubeheer is in 1993 in werking getreden. Nu, zeven jaar later, rijst de vraag hoe (de regeling van) het milieuplanstelsel beter zou kunnen aansluiten bij ontwikkelingen in milieubeleid en maatschappij (zie hoofdstuk 1 van deze nota) en hoe de versterkte samenhang met andere beleidsterreinen met behulp van het milieuplanstelsel nader gestalte zou kunnen krijgen.

Hoofdstuk 4 (Plannen) van de Wet milieubeheer is gebaseerd op het wetsvoorstel Plannen en Milieukwaliteitseisen (kamerstukken II 1988/89, 21 163, nr. 1) dat in 1989 bij de Tweede Kamer is ingediend. Uitgangspunt van de regeling is dat er zowel op rijks- als op provin- ciaal niveau elke vier jaar één (strategisch) milieubeleidsplan wordt gemaakt en jaarlijks één (operationeel) milieuprogramma. Omdat aan gemeenten op dat moment vooral uitvoerende taken op milieugebied waren toegekend, werd op gemeentelijk niveau een jaarlijks milieuprogramma voldoende geacht. Het nationaal milieubeleidsplan wordt vast- gesteld door de minister van VROM, tezamen met de ministers van Verkeer en Waterstaat, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Economische Zaken.

De regeling van hoofdstuk 4 voorziet in een doorwerking (in de zin van: gemotiveerd afwijken kàn) van de plannen naar uitvoeringsbeschikkingen op milieu- en milieurelevante beleidsterreinen van bestuursorganen van hetzelfde overheidsniveau, in een lichte totstandkomingsprocedure van de plannen en programma's, alsmede in een lichte afstemmingsconstructie met plannen op andere beleidsterreinen.

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van hoofdstuk 4 van de Wet milieubeheer waren er zowel op rijks- als op provinciaal niveau een groot aantal wettelijk voorgeschreven plannen en programma's voor specifieke onderdelen van het milieubeleid. Op rijksniveau waren dat de zogenaamde Indicatieve Meerjarenprogramma's ingevolge de (toenmalige) Afvalstoffenwet, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wet inzake de lucht- verontreiniging, de Wet milieugevaarlijke stoffen en de Wet verontreiniging oppervlakte- wateren. Op het provinciale niveau waren dat het afvalstoffenplan, het intentieprogramma stiltegebieden, het intentieprogramma bodembeschermingsgebieden, het grondwater- beschermingsplan en het waterkwaliteitsplan.

De noodzaak van een nadere bezinning op het planstelsel van de Wet milieubeheer komt ook voort uit de toenemende aandacht voor het beleid inzake de leefomgeving. In de praktijk is een ontwikkeling zichtbaar waarbij burgers vragen om een samenhangende visie op de kwaliteit van

hun leefomgeving die enerzijds meer inhoudt dan milieukwaliteit alleen, maar waarin anderzijds de milieukwaliteit wel in voldoende mate is veranderd. De vraag naar een goed afgestemd leefomgevingsbeleid leidt bovendien tot de wens tot herijking van de verhouding tussen de milieuwetgeving en de wetgeving inzake ruimtelijke ordening, met name ook op het terrein van de doorwerking van milieukwaliteitseisen in bestemmingsplannen. In paragraaf 5.3 van dit hoofdstuk dat handelt over de relatie tussen milieuplannen en ruimtelijke plannen zal op deze onderwerpen nader worden ingegaan.

#### *Interne en externe functie*

De regeling van hoofdstuk 4 voorziet – ten opzichte van de oude situatie – in een heldere en samenhangende visie op het instrument «planning» in het milieubeleid, alsmede in een sanering van plannen en planprocedures (conform het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport «Carnavalsoptocht der planprocedures», kamerstukken II 1985/86, 19 579, nrs. 1–2). In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Plannen en milieukwaliteitseisen (kamerstukken II 1988/89, 21 163, nr. 3, blz. 13 e.v.) is ingegaan op de interne en externe functie van milieuplannen.

De betreffende passage uit de memorie van toelichting luidt als volgt: «In de nota («Meer dan de som der delen») is planning opgevat als een continue activiteit, met als voornaamste doel richting te geven aan toekomstige, samenhangende beslissingen (en handelingen) met het oog op de doelmatigheid van het beleid. Primair gaat het daarbij om de eigen beslissingen van een overheidslichaam; de verschillende overheden moeten aan de door henzelf opgestelde plannen een houvast kunnen ontlelen voor het nemen van concrete beslissingen. Met deze «investering vooraf» kan het besluitvormingsproces worden gestructureerd (...).

Daarbij is tevens de vraag aan de orde in hoeverre het gewenste beleid met de ter beschikking staande personele en materiële middelen uitvoerbaar is en wat de prioriteiten zijn. Aan een eenmaal vastgesteld plan kunnen alle onderdelen van de betrokken organisatie vervolgens houvast ontlelen bij het voorbereiden, nemen en beoordelen van concrete beslissingen (...). Dit kan worden beschouwd als de interne functie van het plan. Met het openbaar maken van een plan krijgt dit daarnaast ook een externe functie. Het geeft al diegenen die geen deel uitmaken van de betreffende overheidsorganisatie, zoals burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden, inzicht in de gedragslijnen die zij van die overheid kunnen verwachten. Daarnaast kan het voor hen een aansporing betekenen om hun eigen beslissingen en handelingen daarop af te stemmen (...).

Aan het maken van integrale milieubeleidsplannen en de invoering van de regeling van hoofdstuk 4 van de Wet milieubeheer lag voor velen die werkzaam waren in de milieubeleidssector ook een erkenning van het milieubeleid als een zelfstandig beleidsterrein ten grondslag: het belang om te komen tot een samenhangend, volwaardig en bestuurlijk vastgesteld milieubeleid werd erkend, milieubeleid was niet meer iets wat «je er maar een beetje bij deed» of waarvoor altijd maar weer «een plaats aan tafel» moest worden bevochten.

## **5.2 Ervaringen met het planstelsel**

### *Advies ECW over provinciale milieubeleidsplanning*

Reeds voor de inwerkingtreding van de regeling van hoofdstuk 4 van de Wet milieubeheer zijn de verschillende betrokken overheden aan de slag gegaan met het maken van integrale plannen en programma's. Op rijksniveau zijn inmiddels vier nationale milieubeleidsplannen gemaakt; alle provincies beschikken over (tweede of derde) provinciale milieubeleids-

plannen. In december 1997 heeft de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer een advies uitgebracht naar aanleiding van een onderzoek naar de werking van provinciale milieubeleidsplanning (ECW advies nr. 13 «Meer doelmatigheid in de provinciale milieubeleidsplanning»). In dit advies constateert de ECW met betrekking tot het provinciale milieubeleidsplan een aantal pluspunten en een aantal minpunten.

Als voornaamste pluspunten kunnen worden genoemd:

- de interne tegenstrijdigheden in het provinciale milieubeleid nemen af ten gevolge van de integrale planvorming en er is minder vaak sprake van het doorschuiven van milieuproblemen van de ene milieusector naar de andere;
- het provinciale milieubeleid is ten gevolge van het milieubeleidsplan consistent(er) geworden, het beleid is verwoord in één document en het is gebaseerd op dezelfde algemene uitgangspunten;
- met name het *planproces* draagt bij aan de totstandkoming van samenhangend beleid; door over een concept-plan te overleggen en discussiëren worden bepaalde probleempercepties en oplossingsrichtingen een gedeeld referentiekader (de «voorwerking» van het planproces);
- met betrekking tot het geïntegreerde gebiedenbeleid is het milieubeleidsplan een belangrijk afwegings- en inspiratiekader.

Als minpunten kunnen worden genoemd:

- de interne samenhang van het milieubeleid komt nog niet optimaal uit de verf; ook thans blijft er een praktijk bestaan waarbij naast het milieubeleidsplan allerlei sectornota's worden opgesteld (soms zelfs omdat dat van bovenaf, door het Ministerie van VROM, wordt gevraagd);
- de provinciale milieuplannen geven nauwelijks richting aan uitvoeringshandelingen, zoals vergunningverlening, en zijn betrekkelijk vaag.

Dit wordt onder meer als volgt verklaard (blz. 11 van het advies): «De thans overheersende voorkeur voor meer «consensuele» sturing gaat gepaard met een beleidsstijl van openheid, overleg, overtuigen en overreden. Deze vier O's klinken wellicht heel aantrekkelijk. Het vertrekpunt van het provinciaal bestuur ligt dan echter niet langer bij de eigen democratisch vastgestelde milieudoelen, maar wordt mede gevonden bij de voorkeuren van de toevallig aanwezige overlegpartners. In zo'n beleidsstijl is weinig ruimte voor een op inhoudelijke doelen gerichte milieuplanning die zich oriënteert op een middellange tot lange tijdshorizon. Wel geeft deze beleidsstijl alle ruimte voor een zogenaamde procesplanning waarbij tijdens de rit door de belanghebbenden wordt uitgemaakt wat het provinciale milieubeleid zal zijn. Vanuit een oogpunt van effectief en doelmatig milieubeheer kan dat niet optimaal zijn.»

- het milieuprogramma vormt in veel provincies vooral een toelichting op de begroting waarin een overzicht op hoofdlijnen wordt gegeven van de activiteiten in het kader van het milieubeheer en geeft geen directe sturing aan de uitvoering van het milieubeleid.

De ECW adviseert om na te gaan, hoe de hierboven geschetste «minpunten» zouden kunnen worden verbeterd. Provincies zouden meer kunnen doen met de richtinggevende werking van het plan, met name op die onderdelen van het milieubeleid, die «provincie-specifiek» zijn. Hiertoe zou volgens de ECW de wet niet behoeven te worden gewijzigd; wel zou kunnen worden overwogen om de wettelijke verplichting te schrappen om jaarlijks een provinciaal milieuprogramma vast te stellen.

In reactie op het advies van de ECW heeft het Interprovinciaal Overleg (IPO) in een brief d.d. 29 april 1998 aan de Minister van VROM laten weten, zich slechts op een aantal onderdelen in het advies te herkennen. Onderkend wordt dat verbetering mogelijk is, maar daar wordt aan gewerkt. Het IPO geeft tevens aan te hechten aan het provinciale milieubeleid.

programma, omdat dit een nuttige functie vervult bij het operationaliseren van het provinciale milieubeleid. Naast een duidelijk structurerende rol heeft het milieuprogramma ook een communicatieve functie richting provinciale staten.

#### *Nationale milieubeleidsplanning en milieuprogramma*

De ervaringen met betrekking tot de nationale milieubeleidsplanning – ondanks dat die niet uitvoerig zijn onderzocht – komen in grote lijnen wel overeen met de constatering van de ECW met betrekking tot het provinciale niveau. De geschetste plus- en minpunten zijn herkenbaar, alhoewel over de waardering (met name van de «minpunten») uiteraard discussie kan bestaan. Ook op rijksniveau wordt het plan meestal als «te statisch» ervaren om steeds gewenste beleidsvernieuwingen in te verwerken. Daarom wordt naast het plan veelal met allerlei «beleidsnotities» gewerkt, waardoor voor derden niet altijd meer duidelijk is wat nu precies het geldende milieubeleid is. De inhoudsvereisten die in de wet gesteld worden (bijvoorbeeld ten aanzien van de termijnen waarvoor het beleid dient te worden beschreven en de wijze van formulering van het beleid), zouden tot een minimum beperkt moeten worden en daarmee ook meer ruimte moeten geven voor een op de actuele politiek-bestuurlijke context toegesneden beleidsmatige invulling van het plan. Ook is tevens een soort «vermoedheid» zichtbaar bij het maken van plannen. Betrokkenen hebben na vier jaar het gevoel: «moet er nu al weer een geheel nieuw plan komen, we kunnen nog niet zoveel nieuws bedenken, eigenlijk kunnen we met het bestaande plan (voor een groot deel) nog goed uit de voeten».

Begin jaren negentig is door de Tweede Kamer de wens uitgesproken regelmatig geïnformeerd te worden over de voortgang van het milieubeleid. Hieraan is tegemoet gekomen bij wijziging van de Wet milieubeheer (kamerstukken II 1994/95, 24 031, nrs. 1–2) waarbij de jaarlijks uit te brengen Milieubalans is ingevoerd (artikel 4.2, tweede lid). De Milieubalans heeft primair een beleidsevaluerend karakter en sluit daarmee prima aan bij het Milieuprogramma waarin de voortgang van het beleid wordt aangegeven, alsmede de programmering van de voorgenomen activiteiten. Over de rol en invulling van het Nationale milieuprogramma vindt momenteel discussie plaats in relatie tot de ontwikkelingen rond de nieuwe begrotingsystematiek «Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording». Het streven is om meer samenhang te brengen tussen begroting en beleid. In verband daarmee en gelet op de behoefte om het planstelsel minder statisch van karakter te laten zijn, is de suggestie gedaan om de regeling van het milieuprogramma flexibeler op te zetten. Gedacht wordt aan een meer globale opzet van onder meer artikel 4.7 van de Wet milieubeheer waarin de minimale eisen die gesteld worden aan het milieuprogramma zijn geformuleerd. Argumenten als transparantie, kenbaarheid, doelmatigheid en democratische legitimatie van de beleidsuitvoering (op rijksniveau verdeeld over verschillende departementen) pleiten wel voor handhaving van de verplichting tot het jaarlijks vaststellen van een milieuprogramma als zodanig.

Een van de in hoofdstuk 4 van de Wet milieubeheer neergelegde systematiek afwijkende vorm van milieubeleidsplanning is uitgewerkt in het wetsvoorstel Structuur verwijdering afvalstoffen (kamerstukken II 1998/99, 26 638, nr. 3), waarbij de verantwoordelijkheid voor de sturing van afvalstoffen meer eenduidig op rijksniveau wordt gelegd.

In de memorie van toelichting bij genoemd wetsvoorstel (kamerstukken II 1998/99, 26 638, nr. 3, blz. 5) wordt voortbouwend op het advies van de Commissie Toekomstige Organisatie Afvalverwijdering (Commissie Epema) de rol van de overheid bij de afvalstoffenverwijdering onderstreept: «De verantwoordelijkheid voor de faciliteiten voor de definitieve verwijdering waarvan de capaciteit in het afvalbeheersplan is aangegeven, strekt verder dan milieuhygiënische en planologische inpassing. Immers, het feit dat in het regeringsstandpunt de definitieve verwijdering van afvalstoffen wordt gekwalificeerd als een nutsfunctie brengt met zich dat de overheid ook moet zorgdragen dat de continuïteit van de afvalwijdering is gewaarborgd. Alle overheidslagen hebben hier belang bij. De wijze waarop de continuïteit wordt gewaarborgd, kan van geval tot geval verschillen. Zo kunnen, zoals dat nu in veel gevallen gebruikelijk is, gemeenten, provincies, het Rijk, maar ook het bedrijfsleven tot de oprichting en exploitatie van de noodzakelijke capaciteit overgaan. Wel is het zo dat, indien de realisatie respectievelijk instandhouding van de noodzakelijke capaciteit voor definitieve verwijdering niet plaatsvindt of in gevaar komt, het Rijk een bijzondere verantwoordelijkheid heeft als gevolg van de verandering van het bestuurlijke schaalniveau. Dit kan betekenen dat het Rijk in het uiterste geval gedwongen kan zijn om maatregelen te treffen die, hetzij moeten leiden tot de realisatie van de noodzakelijke capaciteit, hetzij anders de continuïteit van de definitieve verwijdering moet waarborgen.»

In het wetsvoorstel staat centraal de behoefte aan wijziging van het bestuurlijke schaalniveau, waarop de verantwoordelijkheid voor de sturing van afvalstoffen is neergelegd. Deze behoefte vloeit voort uit de wijziging van de schaalgrootte van de voorzieningen die zijn vereist voor de verwijdering van afvalstoffen. Het bestuurlijke schaalniveau moet worden aangepast aan de logistieke schaal waarop de verwijdering plaatsvindt. In concreto betekent dit meer centrale sturing, i.c. een wijziging van het provinciale naar het rijksniveau. Bij het wetsvoorstel wordt een door de minister van VROM vast te stellen Landelijk afvalbeheersplan geïntroduceerd en verschuiven bevoegdheden tot het stellen van regels naar het rijksniveau. Met behulp van deze bevoegdheden kan het afvalbeheersplan worden vertaald in algemeen verbindende voorschriften. Het op rijksniveau brengen van de sturing van de afvalverwijdering laat de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de drie bestuurslagen (Rijk, provincie, gemeente) voor de verwijdering van het afval in Nederland overigens onverlet.

Bij de regeling van het Landelijk afvalbeheersplan is een verticale doorwerking uitgangspunt. Daarmee is er als zodanig sprake van een belangrijk verschil met het Nationale milieubeleidsplan, dat slechts een horizontale binding kent. Als instrument komt het Landelijk afvalbeheersplan tot op zekere hoogte echter meer overeen met een algemene regeling in een amvb (zij het dat de figuur van een plan meer ruimte geeft qua vormgeving, hetgeen voor het sturen van een nutsfunctie als deze noodzakelijk is). Op andere milieubeleidsterreinen bestaat ook behoefte aan verticale doorwerking van beleid; echter daar is en wordt veelal gekozen voor de doorwerking via algemeen verbindende voorschriften (amvb's). Het ligt thans niet in de lijn der verwachtingen dat ook op andere milieubeleidsterreinen afgeweken zal worden van het op zich als integraal voor het milieubeleid bedoelde planstelsel van hoofdstuk 4 van de Wet milieubeheer.

Het Nationale milieubeleidsplan zal overigens richtinggevend blijven voor de inhoud van het Landelijk afvalbeheersplan. Het Landelijk afvalbeheersplan hoekt derhalve het Nationale milieubeleidsplan ook niet uit op het punt van afvalstoffen.

Gemeenten zullen de komende jaren een steeds belangrijker rol gaan spelen in de *vastlegging en handhaving van de lokale milieukwaliteit* (zie hiervoor ook hoofdstuk 6 van deze nota).

Het betreft hier in de eerste plaats een toenemende verantwoordelijkheid ten aanzien van de juridische vastlegging van voor de gemeente geldende milieukwaliteitsnormen, die ook voor afwegingen in het kader van de ruimtelijke ordening van grote betekenis zijn. Daartoe zullen ook de mogelijkheden van doorvertaling van met name ruimtelijk relevante milieukwaliteitseisen (waaronder door het rijk met het oog op de gezondheid en veiligheid gestelde grenswaarden) in bestemmingsplannen worden vergroot. Hierop zal nog nader worden ingegaan in paragraaf 5.3.

In de tweede plaats krijgen gemeenten ook meer strategische milieutaken op het terrein van de milieukwaliteit. In dit verband is met name de voorgenomen decentralisatie van het geluidbeleid in het kader van het project Modernisering Instrumentarium Geluidhinder van belang. Gemeenten zullen de bevoegdheid krijgen om binnen bepaalde kaders gebiedsgericht geluidbeleid te formuleren. Ook op andere milieuterreinen, bijvoorbeeld in het bodembeleid (BEVER), wordt discussie gevoerd over de mogelijkheid van verdergaande decentralisatie naar het gemeentelijk niveau.

In het kader van bedoelde decentralisatietrajecten is het van belang dat de gemeente de toebedeelde verantwoordelijkheid oppakt en dat het daarvoor benodigde juridische instrumentarium wordt aangereikt.

Uit een oogpunt van vindbaarheid en kenbaarheid voor burgers, bedrijfsleven en belangengroeperingen zal bij het creëren van het juridische kader veel aandacht worden besteed aan eenduidigheid in de wijze van vastlegging van het gemeentelijke milieukwaliteitsbeleid. Anders kan het risico ontstaan dat deze derden in allerlei beleidsdocumenten (met mogelijk ook een verschillende juridische status en procedure) op zoek moeten naar het door de gemeente vastgelegde beleid. Ook voor de uitvoerders en handhavers kan dit in de praktijk tot problemen leiden.

Dit geldt te meer daar dit beleid op verschillende terreinen moet kunnen doorwerken in de uitvoering en handhaving, niet alleen in de milieuvergunningverlening maar ook op andere terreinen zoals de ruimtelijke ordening (in bijvoorbeeld de bestemmingsplannen en artikel 19-besluiten), het verkeersbeleid (bijvoorbeeld het gebruik van wegen) en het beleid ten aanzien van het gemeentelijk groen. Ook kan er samenhang zijn met het gemeentelijk gezondheidsbeleid, bijvoorbeeld ten aanzien van het aantal milieugehinderden (GGD). Het bevordert de samenhang in de uitvoering op die terreinen wanneer daarbij kan worden teruggevallen op één milieuvisie.

De gemeentelijke beleidsvisie zou daarom bij voorkeur moeten kunnen worden teruggevonden in een herkenbaar plan op gemeentelijk niveau waarbij ten aanzien verschillende milieufactoren (lucht, geluid, bodem, veiligheid, enzovoorts) verbanden worden gelegd en zoveel mogelijk integrale afwegingen kunnen plaatsvinden. Op lokaal niveau kunnen op die manier verbanden worden gelegd tussen centraal en decentraal gestelde milieudoelstellingen. Dergelijke geïntegreerde plannen kunnen bijdragen aan ontwikkelingen binnen de gemeente in de richting van leefomgevingsplanning.

De mogelijkheid tot het opstellen van een gemeentelijk milieubeleidsplan is nu reeds opgenomen in de Wet milieubeheer. Het betreft hier echter geen verplichting. Overwogen wordt om thans in het kader van het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel dat gestalte moet geven aan de decentralisatie van het geluidbeleid, de verplichting op te nemen voor de gemeente om het gemeentelijk geluidbeleid vast te leggen in een gemeentelijk plan. Dat kan een geluidsbeleidsplan zijn, de gemeente kan

er echter ook voor kiezen om het gemeentelijke geluidbeleid onderdeel te laten zijn van een breder gemeentelijk milieubeleidsplan. De aansluiting van het gemeentelijk geluidbeleid op het overige milieubeleid van de gemeente zal in het betreffende wetsvoorstel verder uitgewerkt worden.

Het betreft hier decentralisatie van milieubeleid waarbij sprake van een koppeling tussen de invulling van het milieubeleidsplan en de wens van de gemeente om binnen de door het rijk gestelde kaders (zoals landelijke grenswaarden voor milieukwaliteit) een eigen strategisch milieubeleid/ lokaal milieukwaliteitsbeleid te formuleren. Dit impliceert eveneens dat een gemeente er ook voor kan kiezen om gebiedsgericht een dergelijke beleidsvisie te formuleren. Ook denkbaar zijn constructies waarbij het plan deel uitmaakt van een breder plan, bijvoorbeeld een gemeentelijk plan op de leefomgeving. Dit betekent dan mogelijk wel iets voor de te volgen procedure van het bredere plan, omdat de procedurele vereisten (bijvoorbeeld ten aanzien van inspraak) van het milieuplan blijven gelden. Voor de kenbaarheid van het milieubeleid voor betrokkenen is het bovendien wenselijk dat de gemeentelijke visie vanuit milieu-optiek daarin dan wel duidelijk naar voren komt.

Bij het verder vorm geven van het gemeentelijk instrumentarium voor milieubeleid zal overigens het totaal aan bestaande verplichtingen van gemeenten ten aanzien van het maken van plannen en programma's op milieuterrein (bijvoorbeeld betreffende de rioleringsplanning) worden gezien op mogelijke vereenvoudiging. Beoogd wordt om aldus tot een vermindering van de hoeveelheid wettelijke planverplichtingen voor gemeenten op het milieuterrein te komen.

#### *MDW-werkgroep Harmonisatie Planprocedures*

In augustus 2000 is het eindrapport verschenen van de MDW-werkgroep Harmonisatie Planprocedures met de titel «Te veel van het goede».

De opdracht van de Werkgroep (zie ook kamerstukken II 1998/99, 24 036, nr. 126, p. 41) was om de met elkaar samenhangende planverplichtingen die de inrichting van de ruimte betreffen, te inventariseren. Van daaruit zouden voorstellen moeten worden gedaan tot harmonisatie van de procedures om zo eenvoudiger tot samenhangend beleid te komen. Een kabinetsstandpunt over het rapport is op 30 november 2000 aan de Tweede Kamer aangeboden (kamerstukken II 1999/00, 24 036, nr. 181). Het kabinet onderschrijft daarin de hoofdlijnen en uitgangspunten van het rapport. Voor een aantal van de aanbevelingen (onder meer ten aanzien van de afschaffing «haasje-over»systematiek en de harmonisatie van procedures en geldigheidstermijnen) zal een verzamelwetsvoorstel dat meerdere wetten tegelijk wijzigt, worden voorbereid. Voorzover de aanbevelingen uit het rapport van de Werkgroep betrekking hebben op de wijziging van de Wet milieubeheer en nog nader onderzoek en afstemming zijn vereist, wordt in het kabinetsstandpunt verwezen naar de onderhavige discussienota en het hierop te baseren wetgevingsprogramma.

Ten aanzien van de planprocedures stelt de werkgroep voor planprocedurele voorschriften zonder duidelijke meerwaarde die wel belemmerend zijn voor afstemming en regie zoveel mogelijk te schrappen. Deze aanbeveling van de werkgroep past goed in de lijn van deze discussienota en wordt in dit kader overgenomen. De mogelijkheden tot wettelijke vertaling van deze aanbeveling komen ook deels terug in de discussievoorstellen waar het betreft meer flexibiliteit in wettelijke termijnen en vereenvoudiging van de wettelijke verplichtingen ten aanzien van de procedure en inhoud van plannen (discussievoorstel 11), alsmede waar het betreft de mogelijkheden van afstemming met andere plannen (discussievoorstel 12). Er wordt nog gezien in welk wetgevingskader (verzamelwetsvoorstel MDW harmonisatie planprocedures of een afzonderlijk op de Wet milieubeheer toegesneden wetsvoorstel) de voorstellen



het beste een plaats kunnen krijgen. Ten aanzien van de mogelijkheden van vereenvoudiging van verplichtingen moet nog wel de kanttekening worden gemaakt dat thans ook de gevolgen in kaart worden gebracht van de in voorbereiding zijnde Europese richtlijn betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (gemeenschappelijk standpunt van de Raad; 5685/00, ENV 22, CODEC 68). Deze richtlijn bevat voorschriften van procedurele aard die terug dienen te komen in de bestaande planprocedures van de lidstaten.

De Werkgroep Harmonisatie Planprocedures heeft ook voorstellen gedaan ten aanzien van het wegnemen van wettelijke belemmeringen voor afstemming en eventuele verdere integratie van de plannen. Deze voorstellen strekken tot het mogelijk maken van gelijktijdige totstandkoming en/of directe wijziging van plannen onderling. Ten aanzien van het laatste aspect is in het kabinetsstandpunt aangegeven dat het kabinet in beginsel wel voelt voor een wetswijziging waarbij de zogenaamde haasje-over-systematiek (die kort gezegd inhoudt dat bij een planwijziging steeds moet worden aangegeven wat de gevolgen zijn voor andere plannen) wordt vervangen door een systematiek waarbij bij de vaststelling van een bepaald plan rechtstreeks de daarmee samenhangende wijzigingen in andere plannen kunnen worden aangebracht. Het kabinet zal mede ter uitvoering van deze aanbeveling een verzamelwetsvoorstel voorbereiden, dat op betrekkelijk korte termijn in procedure zal worden gebracht. Dit wetsvoorstel zal mede betrekking hebben op wijzigingen van de Wet milieubeheer, waarbij een nadere afstemming zal plaatsvinden met de voorstellen van de onderhavige discussienota.

Behalve met planprocedures heeft de Werkgroep zich ook bezig gehouden met planverplichtingen. Uitgangspunt bij de aanbevelingen van de Werkgroep is dat bestaande plannen waarvan de wettelijke basis niet aantoonbaar juridisch noodzakelijk is, zouden omgevormd moeten worden tot niet-wettelijke plannen. De Werkgroep noemt in dit verband de regeling van het Nationaal milieubeleidsplan; met betrekking tot gemeentelijke en provinciale milieubeleidsplannen maakt de Werkgroep zijn conclusies afhankelijk van de toekomstige ontwikkeling met betrekking tot deze plannen. Indien vastgehouden moet worden aan een wettelijke basis voor milieubeleidsplannen zou dit moeten worden onderbouwd met ofwel een beroep op gewijzigde aard en/of functie van de plannen waardoor voorzien wordt in «meer» binding dan zelfbinding en dus in meer legitimatie voor een wettelijke basis, ofwel met een redenering waarom er in betekenisvolle mate sprake is van binding die verder gaat dan zelfbinding en waarom die binding als zodanig ook zo wenselijk is, dat deze opweegt tegen de nadelen van de wettelijke vormgeving van een plan. Daarbij moet er rekening mee worden gehouden dat integratie van beleid in niet-wettelijke plannen op zichzelf eenvoudiger kan zijn dan integratie van beleid via van nature meer rigide wettelijke procedures.

De aanbevelingen van de Werkgroep met betrekking tot de planverplichtingen zijn overigens sterk ingegeven door harmonisatiemotieven. In het kader van deze discussienota wordt een breder perspectief gehanteerd. Zoals in paragraaf 5.1 reeds is beschreven dient de regeling van het milieuplanstelsel meerdere doeleinden. Een functie die wetgeving, naast het laten ontstaan van rechtsbetrekkingen tussen burgers of overheid en burgers, ook kan hebben, is de functie van ordening. De regeling van het milieuplanstelsel (waarmee een sanering tot stand is gebracht van 6 in de praktijk bestaande planverplichtingen naar 1) uit 1993 is hier een goed voorbeeld van. Bij afschaffing van de planverplichting is er in de toekomst altijd het risico van het ontstaan van talloze sectorale deelplannen op onderdelen van het milieubeleid. De waarde van wetgeving op dit punt is bovendien dat, waar het hier een

belangenafweging van de overheid betreft, voorzien wordt in een democratisch gelegitimeerde wijze van besluitvorming. In dit verband wordt voorts nog gewezen op de artikelen 110 van de Gemeentewet en 108 van de Provinciewet waarin bepaald wordt dat een plan van het gemeentelijk of provinciaal bestuur en een daarvoor te volgen voorbereidingsprocedure slechts gevorderd kunnen worden in door de wet te bepalen gevallen. Bovendien hebben milieubeleidsplannen indirect wel degelijk rechtsgevolgen, doordat de overheid bij uitvoeringsbeslissingen rekening moet houden met het eigen plan: dat wil zeggen, het plan dient als uitgangspunt en er kan alleen gemotiveerd van worden afgeweken. Wat betreft de aanbevelingen met betrekking tot de planverplichtingen mag tegen de achtergrond van het bovenstaande duidelijk zijn dat in het kader van de Wet milieubeheer wel degelijk een blijvend nut van wettelijke vastlegging van planverplichtingen wordt gezien. Wettelijke vastlegging dient daarbij, zoals gezegd, met name de volgende doeleinden:

- het voorschrijven van het vastleggen van het milieubeleid van de betreffende overheid ten aanzien van verschillende milieufactoren (lucht, geluid, bodem, veiligheid, enzovoorts) in één milieubeleidsplan bevordert integrale afwegingen en de samenhang van het beleid en geeft daarmee een evenwichtige afstemmingsmogelijkheid met plannen op andere beleidsterreinen;
- door het beleid op het terrein van milieu te concentreren in een document wordt de vindbaarheid en dus kenbaarheid van dat beleid voor burgers, belangengroeperingen en bedrijfsleven sterk bevorderd;
- er wordt voorzien in een democratisch gelegitimeerde wijze van besluitvorming;
- de rechtsgevolgen die eruit bestaan dat de overheid bij uitvoeringsbeslissingen rekening moet houden met het eigen plan (het plan dient als uitgangspunt en er kan alleen gemotiveerd van worden afgeweken) worden vastgelegd.

Voor wat betreft het Nationaal milieubeleidsplan komt daar nog bij de meerwaarde van de vastlegging dat het plan wordt vastgesteld door de minister van VROM, tezamen met de ministers van Verkeer en Waterstaat, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Economische Zaken. Hiermee wordt nadrukkelijk de samenhang van het beleid gericht op een duurzame ontwikkeling ook procedureel in de wetgeving verankerd. Bovendien is van belang dat in de praktijk sinds de introductie van het planstelsel in 1993 is gebleken (onder meer uit wetenschappelijk onderzoek van de ECW) dat het planstelsel wel degelijk een belangrijke meerwaarde heeft uit oogpunt van integratie van beleidsvorming. Omgekeerd is van problemen ook geen sprake: uit de bestuurspraktijk is niet het signaal ontvangen dat de wettelijke vastlegging van de planverplichtingen van rijk en provincie tot knelpunten zou leiden.

Meer in het algemeen geldt bovendien dat een duidelijke visievorming en -vastlegging op het terrein van het milieubeleid een noodzakelijke voorwaarde is om te komen tot een planning van een duurzame leefomgeving waarin een goed leefmilieu een volwaardige plaats inneemt. Dit betekent overigens niet dat vastlegging van die visie altijd per se in een afzonderlijk milieubeleidsplan moet plaatsvinden. Zoals in paragraaf 5.3 zal worden aangegeven, kan ook sprake zijn van constructies waarbij het plan (in meer of minder integrale vorm) deel uitmaakt van een breder plan, bijvoorbeeld een plan op de leefomgeving; de visie op het milieubeleid moet daarin – ook al vanuit de inhoudelijke meerwaarde voor de inhoud van het leefomgevingsbeleid – dan wel duidelijk naar voren komen.

## Discussie over voorstel 11

### a. Een meer flexibele regeling van verlenging en herziening van het milieubeleidsplan (aanvang middellange termijn)

Het voorstel is om de regeling met betrekking tot de Milieubeleidsplanning in hoofdstuk 4 van de Wet milieubeheer te vereenvoudigen, in die zin dat duidelijk wordt dat er niet iedere vier jaar een volledig nieuw plan *moet* worden opgesteld. Gekozen kan worden voor een (desgewenst beperkte) actualisering of voor een meer flexibele regeling van de verlenging van het plan. Flexibiliteit in de termijnen is ook van belang in verband met voorstel 12 waar het gaat om het wegnemen van belemmeringen voor een meer integrale omgevingsplanning. Tussentijdse actualisering en notities moeten ook eenvoudig kunnen worden gerealiseerd. Bij afzonderlijk uitgebrachte beleidsnota's of notities zou duidelijk moeten worden aangegeven, of zij geacht worden deel uit te maken van het geldende milieubeleidsplan. Nota's en notities die geacht worden deel uit te maken van het beleidsplan dienen overigens dan wel de bijbehorende procedure te doorlopen. Bij de uitwerking van het voorstel zullen de gevolgen van de in voorbereiding zijnde Europese richtlijn betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's worden betrokken.

### b. Vereenvoudiging inhoudelijke eisen aan milieubeleidsplan en milieuprogramma (aanvang korte termijn)

Het voorstel is om het geheel aan eisen aan de inhoud van het milieubeleidsplan en het jaarlijkse milieuprogramma te vereenvoudigen, zodat meer aan de verantwoordelijke bewindslieden c.q. bestuurders wordt overgelaten op welke wijze de beleidsvoornemens op het terrein van milieubeheer en de operationele aspecten van het milieubeleid worden vormgegeven.

### c. Gemeentelijke milieubeleidsplanning (aanvang korte termijn)

Argumenten als de interne samenhang van het gemeentelijk milieubeleid en de vindbaarheid en kenbaarheid van dat beleid voor burgers en bedrijfsleven pleiten, net als op het nationale en provinciale niveau, voor een planmatig, samenhangend milieu(kwaliteits-)beleid op gemeentelijk niveau. Van daaruit kan dit beleid ook bijdragen aan mogelijke ontwikkelingen binnen de gemeente in de richting van leefomgevingsplanning. Overwogen wordt om thans in het kader van het nog in voorbereiding zijnde wetsvoorstel dat gestalte moet geven aan de decentralisatie van het geluidbeleid, de verplichting op te nemen voor de gemeente om het gemeentelijk geluidbeleid vast te leggen in een gemeentelijk plan. In overleg met de betrokken overheden zal de wenselijkheid van een uitbreiding van deze planverplichting – ook op andere milieuterreinen – worden onderzocht, waarbij ook het totaal aan bestaande verplichtingen van gemeenten ten aanzien van het maken van plannen en programma's op milieuterrein zal worden bezien vanuit het gezichtspunt of hier een vereenvoudiging kan plaatsvinden. Decentralisatie impliceert dat een gemeente er ook voor kan kiezen om gebiedsgericht dergelijke beleidsvisies te formuleren. Ook denkbaar zijn constructies waarbij het plan deel uitmaakt van een breder plan, bijvoorbeeld een gemeentelijk plan op de leefomgeving.

## 5.3 De relatie tussen milieuplannen en ruimtelijke plannen

### *Verwantschap: verbetering leefomgevingskwaliteit*

De beleidsterreinen milieu en ruimtelijke ordening tonen verwantschap: op beide terreinen wordt een verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving nagestreefd. In de nota Fundamentele Herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening (de WRO, kamerstukken II 1999/00, 27 029, nrs. 1–2, hoofdstuk 1) is aangegeven dat in de praktijk al ervaring wordt opgedaan met een integrale aanpak van leefomgevingsproblematiek, zoals bij het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing en op het provinciale niveau met leefomgevingsplannen: «Het Ministerie van VROM stimuleert deze ontwikkeling en zoekt derhalve naar een passend instrumentarium, overi-

gens met behoud van de specifieke toetsingskaders per beleidsterrein. In het wetgevingstraject (lees: de herziening van de WRO) zal worden bekeken op welke wijze het ruimtelijke orderingsbeleid en het daarbij behorende instrumentarium een relatie heeft met het beleid inzake de bescherming van het milieu en het tot de uitvoering daarvan strekkende instrumentarium.»

Milieukwaliteit is een essentieel onderdeel van de kwaliteit van leefomgeving. Geluiden die we horen (en die ons soms of vaker ook hinderen) en de lucht die we inademen en ruiken zijn van invloed op de omgevingsbeleving. Bij de aankoop van een huis worden burgers geconfronteerd met vragen rond en clausules betreffende de kwaliteit van de bodem. En verschillende incidenten hebben een ieder recent weer eens nadrukkelijk doen stilstaan bij het belang van een veilige woon- en werk-omgeving. De beleidsterreinen milieu en ruimtelijke ordening raken direct aan elkaar op het punt van milieukwaliteitseisen die ruimtelijke implicaties (moeten) hebben. Daarbij moet worden gedacht aan die eisen (bijvoorbeeld ten aanzien van de geluidkwaliteit, de bodem en de veiligheid van de mens) die een directe vertaling behoeven in de ruimtelijke ordening waardoor ontwikkelingen van de leefomgeving (zoals het bouwen van woningen, het aanleggen en gebruik van wegen of het vestigen van verschillende soorten bedrijven) zodanig plaatsvinden of zodanig op elkaar worden afgestemd dat de gezondheid en veiligheid van mensen niet in gevaar worden gebracht en de milieukwaliteit er meer in het algemeen niet op achteruit maar bij voorkeur ook op vooruit gaat.

### *Omgaan met verschillen in planstelsels*

Bij een vergelijking van de planstelsels van de ruimtelijke ordening en het milieubeleid in het kader van het VROM-project Milieu en Ruimte (afgerond in 1998) zijn verschillen geconstateerd in onder meer ontstaansgeschiedenis, sturingsfilosofie, systematiek, procedures en juridische status van de plannen.

In het NMP3 (blz. 363) is aangegeven dat het kabinet in de planperiode zal onderzoeken of een meer structureel afgestemde inzet van milieu- en ruimtelijk instrumentarium mogelijk en wenselijk is: «Hiertoe zullen de planstelsels worden vergeleken en zal aandacht worden gegeven aan het onderscheid tussen planinstrumenten met een vooral horizontale sturing of binding en planinstrumenten met een vooral verticale en externe sturing. Het kabinet zal nagaan of een consequente scheiding van deze functies in twee documenten, op alle betrokken overheidsniveaus, de gewenste structurele gecombineerde inzet zou kunnen bevorderen.»

Met deze passage wordt bedoeld op het zogenaamde «twee-documenten-model», dat als mogelijke denklijn of oplossingsrichting naar voren is gekomen in het project Milieu en Ruimte. Daarbij was het uitgangspunt, dat twee appels zich nu eenmaal gemakkelijker laten optellen dan een appel en een peer. Gesteld dat de praktijk behoefte heeft aan het integreren van milieu- en ruimtelijke plannen, dan zou het kunnen helpen als die plannen eenzelfde juridische status bezitten (bijvoorbeeld of alleen richtinggevend, of een juridisch bindend, verordenend karakter) en eenzelfde procedure doorlopen. Vanuit die optiek leek het zinvol om dan *in zowel de milieu- als in de r.o.-lijn, op alle overheidsniveaus* een apart kader te creëren voor strategisch beleid (document 1), en een ander kader om juridisch bindende regels te geven (document 2).

Milieu-document 1 kan dan goed worden afgestemd en wellicht zelfs samengevoegd met ruimtelijk-document 1, en milieu-document 2 kan goed worden afgestemd en wellicht worden samengevoegd met ruimtelijk-document 2. Systematisch lijkt dit een logische benadering, maar praktisch kunnen er uiteraard ook nadelen aan kleven, of is de beleidsontwikkeling nog niet rijp om een dergelijke gelijkschakeling tot stand te brengen.

In het in de vorige paragraaf genoemde ECW-advies over provinciale milieubeleidsplanning (blz. 17) is geconstateerd dat de interne integratie

binnen het milieubeleid (het vaststellen en uitvoeren van een compleet, samenhangend milieubeleid) nog verdere verbetering behoeft. De ECW acht het van belang energie te stoppen in die verbetering, voordat al te snel wordt overgegaan tot een volgende stap, namelijk het opstellen van geïntegreerde leefomgevingsplannen. Bovendien beveelt de ECW op dit punt een goede kosten-baten afweging aan en waarschuwt voor een meer (of zelfs te) abstracte inhoud van dergelijke leefomgevingsplannen.

In genoemd advies stelt de ECW: «Dit betekent niet dat het streven naar geïntegreerde omgevingsplanning van de agenda moet worden gevoerd. De Evaluatiecommissie wil tot uiting brengen dat het streven naar een dergelijke omgevingsplanning niet ten koste mag gaan van het verbeteren van interne integratie. De externe integratie van de provinciale milieubeleidsplannen kan pas goed gestalte krijgen als de interne integratie goed op de rails staat.»

Veel provincies hebben reeds ervaringen opgedaan met omgevingsplanning; dat betekent in de praktijk vaak het samenvoegen van het streekplan, het waterhuishoudingsplan en het provinciaal milieubeleidsplan tot één plan voor de fysieke leefomgeving. Soms worden ook het natuurbeleid, het verkeers- en vervoersbeleid, het economische beleid en het welzijnsbeleid in de omgevingsplanning betrokken.

In het artikel «Provincies op weg naar beleid voor de fysieke leefomgeving» (Beleidsanalyse 98/2), beschrijven Janssens en Weisz argumenten om te komen tot een provinciaal leefomgevingsbeleid. Zij onderscheiden daarbij twee groepen argumenten. De eerste groep argumenten richt zich op de legitimiteit en de effectiviteit: door de veelheid van plannen ontbreekt voor de burger de eenheid en eenduidigheid van het overheidsbeleid. Dat geeft verlies van draagvlak en komt de uitvoering niet ten goede. Een andere groep argumenten heeft betrekking op het vergroten van de efficiency: voor de drie belangrijkste plannen moeten min of meer dezelfde procedures worden doorlopen. Vaak gebeurt dat na elkaar; vooral provinciale politici en het ambtelijk management ervaren dat als weinig efficiënt.

Als een juridische belemmering om de verschillende plannen – onder de geldende wetgeving – samen te voegen, wordt wel gewezen op het zogenaamde specialiteitsbeginsel: een regeling, in casu die met betrekking tot een plan, mag alleen worden gebruikt voor datgene dat in de wet wordt bedoeld. In de praktijk wordt dit mogelijke knelpunt vermeden doordat sommige provincies het zogenaamde OTP-model invoeren: door middel van het scheiden van een Ontwikkelingsvisie, een Toetsingsdeel en een Programmadeel blijven politieke visie en besluitvorming gescheiden van de formele, bindende toetsingskaders, op grond waarvan voor derden bindende besluiten worden genomen. Toch kunnen in de praktijk problemen ontstaan wanneer derden zich beroepen op het feit dat niet exact de bepalingen van bijvoorbeeld de Wet milieubeheer zijn gevolgd.

#### *Ontwikkeling naar omgevingsplanning; afstemming instrumentarium Wet milieubeheer en Wet op de Ruimtelijke Ordening*

Het onderwerp hoogwaardige leefomgeving vraagt om een brede geïntegreerde beleidsinzet op alle niveaus; verschillende beleidsterreinen moeten aan een dergelijke omgevingskwaliteit bijdragen. Het in voorbereiding zijnde NMP4 zal ingaan op de bijdrage die het milieubeleid daaraan kan geven, met name op de terreinen gezondheid en veiligheid van mensen, milieukwaliteit van de omgeving (in de vorm van gedachtevorming over integrale milieukwaliteiten van gebieden) en milieucondities voor de natuur.

Een versterkte aandacht voor de leefomgeving als geheel noopt ook tot een nadere beschouwing van de verhouding tussen de planstelsels van de Wet milieubeheer en de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). De besluitvorming over een wijziging van beide stelsels en een verbetering van de onderlinge relatie vergt een goede afstemming tussen de voorgenomen fundamentele herziening van de WRO en de discussie over de onderhavige nota.

Voorts dient ook rekening te worden gehouden met de gevolgen van de implementatie van de thans in voorbereiding zijnde Europese Richtlijn betreffende de beoordeling van gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's. Op grond van de voorgestelde tekst van de Richtlijn zullen onder meer ook ruimtelijke plannen aan een milieubeoordeling dienen te worden onderworpen.

De ruimtelijke ordening is voor het milieubeleid vaak onontbeerlijk om tot een bepaald doel te komen. Hierboven is reeds gewezen op het voldoende afstand houden tussen milieubelastende bestemmingen (bijvoorbeeld bedrijfsterreinen) en milieugevoelige bestemmingen (bijvoorbeeld woon- en verblijfsgebieden). Waar het betreft milieugevoelige ontwikkelingen in de omgeving van een milieubelastende bron, waarbij die ontwikkelingen niet onder het regime van de Wet milieubeheer vallen (bijvoorbeeld een woningbouwlokatie), is daarvoor de besluitvorming in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening al dan niet in relatie tot de Woningwet bepalend.

Ook bij de voorbereiding van in de bij het wetsvoorstel Plannen en Milieukwaliteitseisen (zie hiervoor de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel; kamerstukken II 1988/89, 21 163, nr. 3, bladzijde 50) werd het belang van de doorwerking van milieukwaliteitseisen naar de ruimtelijke ordening, en met name naar het bestemmingsplan, reeds onderkend: «De vertaling van een milieukwaliteitseis in een bestemmingsplan kan op verschillende wijzen vorm krijgen. Vaak zal de gestelde eis kunnen worden verwerkt in de ruimtelijke keuzen – met name de plaatsing van gevoelige en belastende functies ten opzichte van elkaar – die in het kader van de planvaststelling worden gemaakt. In dergelijke gevallen is het in het plan opnemen van de eis zélf niet aan de orde. Wanneer evenwel een volledige ruimtelijke vertaling bij de vaststelling van een bestemmingsplan om bepaalde redenen (onzekere factoren, flexibiliteit van het plan, aard van de eis) problemen oplevert, is het niet ondenkbaar dat – ... – wordt besloten een milieukwaliteitseis in het plan op te nemen.».

Ook werd echter toen reeds gesignaleerd dat hier de grenzen van de WRO bepalend zijn. Deze grenzen zijn voor een deel ingevuld door de jurisprudentie. Het opnemen van milieukwaliteitsnormen in bestemmingsplannen wordt thans aanvaardbaar geacht mits deze betrekking hebben op het bouwen en gebruik van gronden en opstellen en op het uitvoeren van werken en werkzaamheden, en bovendien duidelijk zijn geformuleerd. Milieukwaliteitsnormen, die hoofdzakelijk betrekking hebben op het oprichten en in werking hebben van een milieubelastende inrichting, horen in de huidige benadering niet in een bestemmingsplan thuis. Ook gedetailleerde milieucriteria voor de toelaatbaarheid van bepaalde vormen van gebruik van de grond en/of gebouwen kunnen thans niet in een bestemmingsplan worden opgenomen.

De kerntaak van de ruimtelijke ordening is de integrale afweging van ruimtelijke belangen. Er moet worden gekozen tussen verschillende, vaak tegenstrijdige ruimteclaims, zoals wonen, werken, water, natuur, recreatie, landbouw en infrastructuur. Milieudoelstellingen kunnen de afwegingsruimte van al die uiteenlopende belangen beperken. Dit spanningsveld kan worden verminderd of mogelijk weggenomen, indien bij de vaststelling van de doelen op beide beleidsterreinen een zekere afwegingsruimte in stand blijft. Bij de voorstellen voor de fundamentele herziening van de WRO zal worden bezien op welke wijze de vormgeving en inzet-

mogelijkheden van het nieuwe instrumentarium van de WRO een reële bijdrage kunnen leveren voor een duurzame ontwikkeling en inrichting van ons land. Daarbij behoort bijna vanzelfsprekend een evenwichtige doorwerking van de milieudoelstellingen. Er zal bij het formuleren van milieukwaliteitseisen worden getracht om te voorkomen dat strakke formuleringen de integrale afweging van de ruimtelijke belangen onnodig beperken.

In de discussienota «Op weg naar een nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening» (kamerstukken II 1999/00, 27 029, nrs. 1–2) wordt ook ingegaan op de relatie tussen bestemmingsplannen en milieukwaliteitseisen. Als een bepaalde beslissing waarbij een grenswaarde of richtwaarde leidend zou moeten zijn, niet wordt genomen, komt de milieukwaliteitsdoelstelling per definitie in gevaar. Als voor een bepaald gebied bijvoorbeeld geen bestemmingsplan wordt vastgesteld, kan daarbij ook geen rekening worden gehouden met normen ten aanzien van externe veiligheid. Het milieubeleid ontbeert dan het «vervoermiddel» om tot zijn doel te komen. In de bedoelde nota wordt hierover het volgende opgemerkt: «Het is de bedoeling om onder meer met de herziening van de WRO deze knelpunten op te lossen, waarbij een bestemmingsplanverplichting voor het gehele grondgebied van de gemeente een oplossing kan bieden. Een effectieve en efficiënte doorwerking van gebiedsgerichte milieukwaliteitseisen dient zo goed mogelijk te worden gewaarborgd. Dat stelt natuurlijk hoge eisen aan de wijze waarop de milieukwaliteitseisen worden geformuleerd. Allereerst zullen die eisen zodanig geformuleerd moeten worden dat overname of ruimtelijke vertaling in het bestemmingsplan op een eenduidige en eenvoudige wijze mogelijk is (...). Ten tweede geldt dat de milieukwaliteitseisen (voorzover de internationale regelgeving dat toelaat) ruimte moeten laten voor de betrokken overheden om binnen het bestemmingsplan de uiteenlopende belangen, die bij het gebruik van de in het plan begrepen gronden zijn betrokken, zorgvuldig af te wegen en in een onderling harmonisch verband te brengen.»

Waar gezondheid en veiligheid van burgers in het geding zijn, moet echter in de ruimtelijke ontwikkeling rekening worden gehouden met die milieukwaliteitseisen die een ruimtelijke vertaling in bijvoorbeeld een bestemming of een afstand tussen bestemmingen behoeven. Het is daarom voor het milieubeleid van belang dat de inzet van het instrumentarium van de WRO mede strekt ter bereiking van doeleinden op milieugebied. Het feit dat volgens de huidige WRO de inhoud van een bestemmingsplan zich dient te beperken tot het aanwijzen van bestemmingen, *voorzover dit nodig is voor een goede ruimtelijke ordening*, kan er toe leiden dat de doorwerking van milieukwaliteitsdoelstellingen naar het bestemmingsplan wordt bemoeilijkt. Dit heeft vanwege de uit de Woningwet voortvloeiende koppeling tussen bouwvergunningverlening en bestemmingsplan ook consequenties voor de verlening van bouwvergunningen. Ook door de Commissie onderzoek vuurwerkramp is gepleit voor een betere afstemming tussen de bouw- en milieuvergunningen en de bestemmingsplannen.

Voor het geluidbeleid is de doorwerking van de geluidseisen in het bestemmingsplan reeds gedeeltelijk expliciet geregeld. In het Besluit op de ruimtelijke ordening (Bro) 1985 is in artikel 15 een regeling opgenomen dat in een bestemmingsplan de ligging en afmetingen van woningen en gebouwen en terreinen binnen zones langs wegen en binnen zones rond industrieterreinen worden aangegeven, voorzover de uitvoering van de Wet geluidhinder zulks vereist. Het artikel bepaalt dat bij de voorbereiding van het bestemmingsplan akoestisch onderzoek wordt verricht en dat vervolgens bij de planvaststelling de ingevolge de hoogst toelaatbare geluidgrenswaarden in acht worden genomen. In de praktijk leidt dit tot soms zeer gedetailleerde bestemmingsplannen met tal van praktijkproblemen. Artikel 15, tweede lid, Bro biedt meer flexibiliteit door de mogelijkheid dat in

het geval het bestemmingsplan moet worden uitgewerkt of kan worden gewijzigd, bij het vaststellen van het bestemmingsplan volstaan kan worden met het bepalen van de voor woningen en gebouwen hoogst toelaatbare geluidsbelasting, die dan vervolgens bij de uitwerking of wijziging in acht moet worden genomen.

De milieu- en ruimtelijke-orderingswetgeving zou zodanig moeten worden ingericht dat vaststaat dat de eisen op het terrein van geluid, bodem, stank en andere lokaal beïnvloedbare luchtkwaliteit, en externe veiligheid, die onder meer met het oog op de gezondheid en veiligheid van mensen een ruimtelijke vertaling behoeven, een plaats kunnen krijgen in het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan is het bij uitstek daarvoor geschikte instrument gelet op het rechtsvaststellende karakter ervan. Ten aanzien van het vraagstuk van afstemming tussen milieuvergunning en wettelijk vastgelegde ruimtelijke eisen met betrekking tot het afstand houden betreffende risicovolle inrichtingen, kan bovendien verwezen worden naar de in het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport van de Commissie Oosting voor dit jaar aangekondigde ontwerp-algemene maatregel van bestuur Kwaliteitseisen externe veiligheid inrichtingen, waarbij ook eisen gesteld zullen worden ten aanzien van de doorwerking van die kwaliteitseisen in milieuvergunningen en bestemmingsplannen (en daarmee ook ten aanzien van de doorwerking in de verlening van bouwvergunningen).

Voorzover het niet op rijksniveau met het oog op de gezondheid en veiligheid gestelde milieukwaliteitseisen betreft, maar sprake is van op decentraal niveau geformuleerd milieukwaliteitsbeleid in het kader van een aan gemeenten toebedeelde verantwoordelijkheid (bijvoorbeeld als gevolg van de voorgenomen decentralisatie van het geluidbeleid) zal bij de uitoefening van die gemeentelijke verantwoordelijkheid eveneens de doorwerking naar de ruimtelijke ordening van essentieel belang zijn. Ook in het kader van die decentralisatietrajecten moet bezien worden of het daarvoor benodigde juridische instrumentarium voldoende mogelijkheden biedt tot die doorwerking.

In het wetsvoorstel voor de fundamentele herziening van de WRO zullen de bestaande juridische belemmeringen worden weggenomen teneinde te komen tot een goed afgestemde inzet van instrumenten ter bevordering van de kwaliteit van de ruimtelijke leefomgeving, met inbegrip van de gewenste milieukwaliteit. Overeenkomstig de aanbevelingen van de Commissie onderzoek vuurwerkcramp zal daar waar sprake is van risico's voor de leefomgeving een sluitende afstemming tussen milieuvoorschriften, bestemmingsplan en bouwregelgeving tot stand worden gebracht. In dat kader bijvoorbeeld gedacht worden aan het in de WRO opnemen van een (algemene) bepaling, die er toe strekt dat WRO-instrumenten mede kunnen worden ingezet ter ondersteuning van milieubeleidsdoelen. In dat geval zal het duidelijk moeten zijn dat het daarbij niet gaat om het inperken van de vrije afwegingsruimte van het ruimtelijk beleid, maar het wegnemen van mogelijke juridische belemmeringen om te komen tot een goed afgestemde inzet van instrumenten. Omgekeerd zal de Wet milieubeheer zodanig worden aangepast dat expliciet wordt bepaald dat milieubelastende activiteiten in het kader van de vergunningverlening op grond van de Wet milieubeheer mede getoetst kunnen worden op de consequenties daarvan voor de kwaliteit van de ruimtelijke leefomgeving. Dit om bijvoorbeeld het vestigen of in stand houden van bepaalde milieubelastende bedrijven nabij woonwijken te kunnen voorkomen dan wel de mogelijkheid te hebben om hieraan bepaalde voorschriften te kunnen verbinden. Bij die aanpassing zal ook de aanbeveling van de Commissie onderzoek vuurwerkcramp inzake de



afstemmingsregeling van de milieuvergunning en de bouwvergunning zoals neergelegd in artikel 20.8 van de Wet milieubeheer, worden betrokken.

#### Discussie over voorstel 12

##### a. Milieubeleid, WRO en bouwvergunningverlening (aanvang korte termijn)

Het nieuwe instrumentarium van de WRO, zoals in het kader van de fundamentele herziening van de WRO wordt voorbereid, zal qua vormgeving en inzetmogelijkheden gericht worden op de bevordering van een duurzame ontwikkeling en vormgeving van ons land. De bestaande juridische belemmeringen in de WRO zullen worden weggenomen teneinde te komen tot een goed afgestemde inzet van instrumenten ter bevordering van de kwaliteit van de ruimtelijke leefomgeving, met inbegrip van de gewenste milieukwaliteit. Er zal aan de andere kant bij het formuleren van milieukwaliteitseisen worden getracht om te voorkomen dat strakke formuleringen de integrale afweging van de ruimtelijke belangen onnodig beperken.

Voorgesteld wordt om de milieu- en ruimtelijke-ordeningswetgeving zodanig in te richten dat onomstotelijk vaststaat dat de eisen op het terrein van geluid, bodem, stank en andere lokaal beïnvloedbare luchtkwaliteit, en externe veiligheid, die onder meer met het oog op de gezondheid en veiligheid van mensen een ruimtelijke vertaling behoeven, een plaats kunnen krijgen in het bestemmingsplan.

Omgekeerd zal de Wet milieubeheer zodanig worden aangepast dat expliciet wordt bepaald dat milieubelastende activiteiten in het kader van de vergunningverlening op grond van die wet mede getoetst kunnen worden op de consequenties daarvan voor de kwaliteit van de ruimtelijke leefomgeving. Daarbij zal ook de aanbeveling van de Commissie onderzoek vuurwerkcramp inzake de afstemmingsregeling van de milieuvergunning en de bouwvergunning zoals neergelegd in artikel 20.8 van de Wet milieubeheer, worden betrokken.

##### b. Ontwikkeling in de richting van omgevingsplanning (aanvang middellange termijn)

Het is te verwachten dat de ontwikkeling naar een meer geïntegreerde leefomgevingsplanning zich de komende jaren verder voortzet.

Vergaande wettelijke voorzieningen op dit punt zijn daarvoor niet nodig, indien wordt gekozen voor de constructie waarbij een milieuplan deel uitmaakt van een breder plan, mits is voldaan aan de wettelijke vereisten t.a.v. het milieubeleidsplan (zowel inhoudelijk als procedureel) en het milieubeleid duidelijk herkenbaar is.

Teneinde de mogelijkheden van een verdere integratie van milieubeleids- en omgevingsplanning te verkennen wordt in hoofdstuk 10 van deze nota voorgesteld om in hoofdstuk 4 van de Wet milieubeheer een wettelijke voorziening op te nemen om experimenten mogelijk te maken, waarbij wordt afgeweken van met name procedurele bepalingen en bepalingen ten aanzien van bevoegdheden. Daarbij is het belangrijk dat de experimenten goed worden begeleid en geëvalueerd.

## 6. NORMSTELLING VOOR MILIEUKWALITEIT

### 6.1 Effectgericht milieubeleid

*Milieukwaliteitseisen: waar praten we dan over?*

In hoofdstuk 4 is vooral gesproken over de inzet van instrumenten van *brongericht* milieubeleid, de ontwikkelingen daaromtrent op het terrein van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, bedrijfsleven en burgers, en over de betekenis daarvan voor de milieuwetgeving. Het brongericht beleid wordt echter niet van geval tot geval vormgegeven; de overheid heeft daarvoor een referentiekader, een toetsingskader voor concrete overheidsbeslissingen in de vorm van eisen die zijn gesteld aan de kwaliteit van het milieu. In deze milieukwaliteitseisen krijgt het *effectgericht* milieubeleid gestalte.

Milieukwaliteitseisen zijn eisen betreffende de kwaliteit van onderdelen van het fysieke milieu die aangeven in welke toestand het desbetreffende onderdeel dient te verkeren op een daarbij te bepalen tijdstip. Deze eisen vormen het kwaliteitskader van waaruit een op een beter milieu gericht brongericht beleid kan worden gevoerd: teneinde te voldoen aan de vastgelegde milieukwaliteitseisen dienen bepaalde eisen te worden gesteld aan bronnen van milieubelasting. Een milieukwaliteitseis wordt – al dan niet met behulp van getallen – uitgedrukt in grenswaarden of richtwaarden voor de desbetreffende parameters.

In 1993 is – als gevolg van het wetsvoorstel Plannen en milieukwaliteitseisen, kamerstukken II 1988/89, 21 163, nr. 1–2 – een hoofdstuk 5 Milieukwaliteitseisen in de Wet milieubeheer opgenomen. Daarbij zijn de tot dan toe bestaande regelingen inzake milieukwaliteitseisen geharmoniseerd en gemoderniseerd.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Plannen en milieukwaliteitseisen (kamerstukken II 1988/89, 21 163, nr. 3, blz. 42 en verder) is aangegeven dat het effectgericht milieubeleid er toe strekt de gewenste of bijzondere milieukwaliteitseisen te formuleren. Het bij de beoogde algemene of bijzondere kwaliteit behorende kwaliteitsniveau kan worden uitgedrukt met behulp van een veelal kwantitatieve omschrijving van vereiste milieucondities, zoals bijvoorbeeld de ten hoogste toegestane concentraties van stoffen in water, bodem en lucht, of de ten hoogste toegestane blootstelling van organismen aan geluid, stank, straling of gevaarlijke stoffen ten gevolge van ongewone voorvallen (externe veiligheid).

De gedachte van het wetsvoorstel Plannen en milieukwaliteitseisen was dat in de milieubeleidsplannen van de diverse overheden milieukwaliteitsdoelstellingen zouden worden opgenomen, waarvan sommige een juridische vertaling zouden behoeven in milieukwaliteitseisen. Andere milieukwaliteitsdoelstellingen krijgen geen vertaling in een juridische regeling, maar worden opgenomen in brochures, circulaires of andere beleidsdocumenten. Zulke normen worden ook wel buitenwettelijke milieukwaliteitsnormen genoemd.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Plannen en milieukwaliteitseisen wordt een onderscheid gemaakt tussen het bepalen van de algemene milieukwaliteit (welke bepaling landelijk zou moeten geschieden, bij algemene maatregel van bestuur) en de bijzondere milieukwaliteit (die meer gebiedsgericht zou kunnen worden ingevuld). Voor het meer gebiedsgericht vaststellen van milieukwaliteitseisen heeft de provincie in artikel 5.5 de nodige bevoegdheden gekregen; grenswaarden en richtwaarden kunnen worden opgenomen in de provinciale milieuverordening. Gemeenten hebben in de Wet milieubeheer tot nu toe geen afzonderlijke bevoegdheid gekregen milieukwaliteitseisen te stellen.

De begrippen milieukwaliteitseisen, grenswaarden en richtwaarden, zoals in de Wet milieubeheer opgenomen in 1993, zijn sterk geënt op denkbeelden over de «milieukwaliteit» uit de jaren tachtig. Voor een belangrijk deel zijn deze denkbeelden nog steeds actueel, met name waar het gaat om de kwaliteit van bodem, water, lucht, veiligheid, enz. De laatste jaren komt echter steeds vaker de behoefte naar voren om deelaspecten van de kwaliteit van het milieu niet alleen in grenswaarden, richtwaarden of overeenkomstige termen uit te drukken, maar in bijvoorbeeld emissieplafonds of vergelijkbare doelstellingen. De huidige milieuwetgeving voorziet niet in een juridische basis voor dergelijke nieuwe ontwikkelingen. Uitgaande van de doorgaans lange termijn waarop nieuwe wetgeving tot stand komt, lijkt het belangrijk de komende jaren onderzoek te doen naar de vraag of de Wet milieubeheer op dit punt mogelijk aanvulling behoeft.

#### *Doorwerking van milieukwaliteitseisen*

Het belang van milieukwaliteitseisen is dat zij, behalve op het terrein van milieubeheer (ten aanzien van onder meer de verlening van milieuvergunningen), ook kaders kunnen stellen ten aanzien van de hantering van bevoegdheden door overheden op andere terreinen zoals dat van de ruimtelijke ordening. Eerder is paragraaf 5.3 van deze discussienota reeds aangegeven dat voor milieukwaliteitseisen die van betekenis zijn voor het ruimtegebruik (zoals externe veiligheid, geluid, stank, lokale luchtkwaliteit, stof en trilling) de doorwerking in de lokale ruimtelijke planning (bestemmingsplan) van essentiële betekenis is (bijvoorbeeld waar het gaat om het afstand houden tussen verschillende soorten bestemmingen, zoals woonwijken en industrieterreinen) en is ook een voorstel (discussievoorstel 12a) op dat punt geformuleerd.

Van de bevoegdheid tot het stellen van milieukwaliteitseisen bij algemene maatregel van bestuur is tot nu toe gebruik gemaakt op het terrein van de luchtkwaliteit. Voor de volgende stoffen zijn grenswaarden wettelijk vastgelegd: zwaveldioxide en zwevende deeltjes (Besluit luchtkwaliteit zwaveldioxide en zwevende deeltjes (zwarte rook); Stb. 1997, 457), stikstofdioxide (Besluit luchtkwaliteit stikstofdioxide; Stb. 1997, 458), koolstofmonoxide en lood (Besluit luchtkwaliteit koolstofmonoxide en lood; Stb. 1997, 459) en benzeen (Besluit luchtkwaliteit benzeen; Stb. 1997, 460).

Thans is op een aantal terreinen van milieukwaliteit nieuwe regelgeving in voorbereiding. In dit kader is met name relevant de voorbereiding van een algemene maatregel van bestuur op grond van hoofdstuk 5 Milieukwaliteitseisen van de Wet milieubeheer waarin het externe veiligheidsbeleid voor inrichtingen wettelijk zal worden verankerd. In het kabinetsstandpunt inzake het rapport van de Commissie onderzoek vuurwerkkramp is aangegeven dat de opstelling van deze algemene maatregel van bestuur zodanige prioriteit heeft dat nog dit jaar een voorstel aan het kabinet zal worden voorgelegd. Overigens wordt, zoals bekend, ten aanzien van de veiligheidsafstanden met betrekking tot vuurwerkinrichtingen afzonderlijke regelgeving voorbereid. Daarnaast wordt op het terrein van de luchtkwaliteit de implementatie voorbereid van een door de Europese Unie aangenomen richtlijn betreffende grenswaarden voor verschillende stoffen in de lucht. Deze richtlijn is een uitvloeisel van Richtlijn 96/62/EG van de Raad van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit (Kaderrichtlijn luchtkwaliteit). Voorts wordt in het kader van de modernisering van het geluidhinderbeleid voorgesteld het nog niet geïntegreerde deel van de Wet geluidhinder op te nemen in diverse hoofdstukken van de Wet milieubeheer. De beleidsvaststelling ten aanzien van de milieukwaliteit op het terrein van geluid zal terugkomen in hoofdstuk 4 (Plannen) en 5 (Milieukwaliteitseisen).

Voor de praktische werking van milieukwaliteitseisen is altijd al een probleem geweest, dat de vertaalslag die moet worden gemaakt (door de overheid) tussen de (landelijke) norm en het nemen van een besluit

(bijvoorbeeld de beslissing omtrent een vergunning of het vaststellen van een bestemmingsplan) vaak heel lastig is; de relatie tussen de norm en het te nemen besluit kan lang niet altijd goed worden onderbouwd (zeker als het betreft een veelheid aan bronnen van milieubelasting, zoals bedrijven en wegen, en/of meerdere bevoegde instanties betrokken zijn). De discussie over effectgerichte milieunormen gaat mede daarom ook over het ambitieniveau dat de overheid met het stellen van dergelijke normen heeft. Is het noodzakelijk voor het welzijn van mens en milieu om bepaalde normen «hard» te handhaven of drukt een bepaalde norm «slechts» een streven uit? En als de overheid een bepaalde norm – bijvoorbeeld ten aanzien van de luchtkwaliteit – streng wil handhaven, hoe kan dat dan worden gerealiseerd? Met andere woorden: hoe is de doorwerking van milieukwaliteitseisen in de besluitvorming (op het terrein van het milieubeleid, maar ook op andere beleidsterreinen) geregeld?

Wellicht mede als gevolg van de discussie over de mogelijkheden van sturing door middel van milieukwaliteitseisen is de laatste jaren een ontwikkeling zichtbaar, om ten aanzien van de beleidsbepaling voor de lokale milieukwaliteit (geluid, bodem, stank en hinder) lokale overheden, met name gemeenten, meer bevoegdheden te geven. Gemeenten lijken immers nu het op die terreinen vaak gaat om lokale ontwikkelingen met lokale effecten – mede vanwege hun bevoegdheden op het gebied van de ruimtelijke ordening – binnen de door het rijk gestelde kaders (grenswaarden met het oog op de gezondheid en veiligheid) beter in staat om tot optimale oplossingen voor de leefomgeving te komen. Voorbeelden zijn de Experimentenwet Stad en Milieu (Stb. 1998, 684), het project MIG (Modernisering Instrumentarium Geluidbeleid (zie kamerstukken II 1997/98, 26 057, nr. 1), het project BEVER (BEVER staat voor bodemsanering als duurzaam evenwicht in het maatschappelijk gebruik en de milieukwaliteit van de bodem) en het project Stedelijke luchtkwaliteit.

## **6.2 Knelpunten in de doorwerking van milieukwaliteitseisen**

In de doorwerking van milieukwaliteitseisen is sprake van knelpunten die onder meer verband houden met de wijze van vastlegging van de milieukwaliteitsnormen in (en buiten) de wet- en regelgeving en de kenbaarheid daarvan. Andere knelpunten spelen op het terrein van de verantwoordelijkheidstoedeling en de aanwijzing van bevoegdheden (zie paragraaf 6.3).

### *Onduidelijkheid over de status van milieukwaliteitsnormen*

In het milieubeleid wordt niet op eenzelfde wijze omgegaan met het «vormgeven» van de gewenste milieukwaliteit: er zijn veel verschillende benamingen met een al dan niet verschillende juridische status, terwijl soms dezelfde sturende werking wordt beoogd. De indruk bestaat dat van het *wettelijk* instrumentarium ter bereiking van een betere milieukwaliteit niet bepaald intensief gebruik wordt gemaakt, maar van *buitenwettelijke* milieukwaliteitsnormen des te meer. Veel van de in het milieubeleid gehanteerde normen zijn vastgelegd in beleidsdocumenten zoals circulaire, brieven en nota's aan de Tweede Kamer. Omdat er geen sprake is van wettelijke vastlegging, is vaak niet met zekerheid te stellen wat het effect van de normstelling in het beleidsdocument zal zijn. Anders dan bij een wettelijke norm, hebben deze niet-wettelijke normen in beginsel geen juridisch bindend karakter en kan hiervan – zonder dat daarvoor een nadere regeling zoals de Experimentenwet Stad en Milieu (zie hierover hieronder meer) nodig is – (gemotiveerd) worden afgeweken. Van een strikte juridische binding kan immers pas sprake zijn bij een wettelijke vertaling van de milieukwaliteitseis in wet- of regelgeving. Door de Commissie onderzoek vuurwerkcramp is waar het betreft de normen inzake

veiligheidszoning daarom ook de aanbeveling gedaan om deze normen een bindende juridische status te geven. De Commissie legt daarbij een nadrukkelijk verband met het waarborgen van een goede doorwerking in de milieuvergunningverlening en de ruimtelijke planning.

Met vastlegging in wet- of regelgeving kan over de gewenste status en doorwerking van de milieukwaliteitseis meer duidelijkheid worden verschaft dan bij niet-wettelijke vastlegging. Zo heeft bijvoorbeeld in de ontwikkelde jurisprudentie of de uitvoeringspraktijk een aantal van de hierboven bedoelde (niet-wettelijke) beleidsnormen een zodanig karakter gekregen dat afwijking niet of nauwelijks geoorloofd wordt geacht. Voor de uitvoeringspraktijk en voor het bedrijfsleven levert dit regelmatig problemen op, omdat hoewel vaak bewust niet voor het wettelijk instrumentarium is gekozen, in de praktijk niet altijd duidelijk is of aan buiten-wettelijke milieukwaliteitsnormen in beginsel dezelfde status toekomt als aan wettelijke. De rechter is vaak geneigd bedoelde normen toch als min of meer bindend te interpreteren, waardoor er – vaak onbedoeld – weinig of geen afwijkingsruimte voor het bevoegd gezag bestaat. Een treffend voorbeeld van dit laatste is de interpretatie van de Afdeling Geschillen van Bestuur (AGvB) van de Raad van State inzake de Richtlijn Ammoniak en Veehouderij 1991; de AGvB van Raad van State kwam in een aantal uitspraken tot de conclusie dat het niet betrekken van de achtergronddepositie van ammoniak bij beslissingen inzake vergunningen voor een veehouderij, zoals in de richtlijn werd aanbevolen, onder omstandigheden in strijd kan zijn met de Hinderwet (vanaf 1993: de Wet milieubeheer). De regering zag geen andere mogelijkheid dan een nieuwe wettelijke regeling te introduceren – de Interimwet ammoniak en veehouderij.

Lange tijd is gesteld dat verschillen in wijze van normstelling nodig zouden zijn doordat we nu eenmaal te maken hebben met specifieke eigenschappen van onderdelen van de milieukwaliteit. Bij het ene compartiment is er geen sprake van «herstelbaarheid», bij het andere juist wel. Bedreigingen van de milieukwaliteit verschillen nu eenmaal van levensbedreigend tot hinderlijk. Verschillen zijn goed verklaarbaar doordat het beleid ten aanzien van een bepaald onderdeel van de milieukwaliteit zich in een geheel andere beleidsfase bevindt dan het beleid ten aanzien van een ander onderdeel van de milieukwaliteit. Toch ontstond er, in de tweede helft van de jaren negentig, enige consensus over het feit dat het nuttig zou zijn om een eenduidige systematiek te hanteren *ten aanzien van de gewenste doorwerking* van milieunormstelling. Bij effectgerichte normstelling is de vraag naar de doorwerking essentieel voor doelbereiking. Na de vaststelling van de normen door de overheid zijn burgers en bedrijven namelijk *geenszins* aan deze normen gebonden. Zolang er door de overheid geen besluiten worden genomen waarbij deze normen een rol spelen, bestaan de normen «slechts op papier». De normen stellen randvoorwaarden aan concrete overheidsbesluiten (op milieugebied, maar ook op het gebied van de ruimtelijke ordening, het natuurbeleid, de waterhuishouding, infrastructuur, enz.), die wél bindend zijn voor burgers en bedrijven, zoals vergunningen, bestemmingsplannen, enz. Het is daarom van groot belang duidelijkheid te verschaffen over de hardheid van die normen/randvoorwaarden. Kunnen overheden er nu wel of niet (al dan niet gemotiveerd) van afwijken? Om op die vragen een antwoord te geven is in 1996 binnen het Ministerie van VROM – in de eerste plaats voor interne doeleinden – het Richtsnoer Normstelling vastgesteld. Dit richtsnoer bood in de eerste plaats een afwegingskader voor de vraag, of een milieukwaliteitsdoelstelling een wettelijke vertaling zou moeten krijgen of niet. Daarbij spelen met name de volgende vragen een rol: gaat het om implementatie van Europese regelgeving, is er een sterke behoefte aan sturing van het niveau van het desbetreffende onderdeel van de milieukwaliteit, is er een grote behoefte de normen rechtens, bij andere overheden, te kunnen afdwingen, is het vanwege democratische legitimatie van belang de norm een juridische status te geven, enz. Daarnaast werd met het richtsnoer beoogd enige harmonisatie aan te brengen in de voor milieunormstelling gebruikte terminologie. Daarbij werd onderkend dat er behoefte bestond aan een categorie van grenswaarden, waarbij afwijking onder bepaalde condities zou kunnen worden toegestaan.

Ook over het wenselijke beschermingsniveau van de norm dient duidelijkheid te bestaan. Hierbij kan sprake zijn van een risico- of een effectbenadering. In reactie op de aanbevelingen van de Commissie onderzoek vuurwerkcramp heeft het kabinet aangegeven dat een bredere oriëntatie op de keuze van een risico- of effectbenadering aanbeveling verdient, waarbij een verband zal worden gelegd met de aard en maatschappelijk-economische betekenis van de risicobron.

Met betrekking tot de doorwerking van milieukwaliteitseisen naar concrete besluiten speelt – zoals ook reeds aangegeven in paragraaf 6.1 – tevens het probleem van de vertaalslag tussen de (landelijke) norm en het nemen van een besluit. De relatie tussen de norm en het te nemen besluit kan lang niet altijd goed worden onderbouwd. Daar komt nog bij dat de huidige Wet milieubeheer het nemen van het besluit *als zodanig* niet kan voorschrijven. Als het beoogde besluit vervolgens jaren achtereen uitblijft, is het realiseren van de beoogde milieukwaliteit doorgaans niet dichterbij gekomen. Ook deze problematiek zal worden meegenomen in de uitwerking van voorstel 12a inzake de afstemming van milieu- en bouwvergunningverlening en de ruimtelijke planning.

#### *Kenbaarheid van de milieukwaliteitsnormen*

In het verlengde van het vorige knelpunt is het achterhalen van de milieukwaliteitsnormen waaraan de milieukwaliteit moet voldoen niet altijd even eenvoudig. Dit hangt ook hier samen met de veelheid aan verschillende documenten waarin die normen vastgelegd zijn: in de wet zelf (bijvoorbeeld de Wet geluidhinder), algemene maatregelen van bestuur (bijvoorbeeld de Besluiten luchtkwaliteit) en beleidsdocumenten zoals circulaire (bijvoorbeeld de Circulaire interventiewaarden bodemsanering), handreikingen (bijvoorbeeld de Handreiking externe veiligheid vervoer gevaarlijke stoffen; VROM/V&W, maart 1998) en nota's aan de Tweede Kamer (zoals Integrale nota LPG; kamerstukken II 1983/84, 18 233, nrs. 1–2). Behoeft bestaat dan ook aan een actueel en compleet overzicht van milieukwaliteitsnormen op rijksniveau.

#### **Discussie over voorstel 13**

##### *Status milieukwaliteitsnormen (aanvang korte termijn)*

a) Teneinde meer eenheid en duidelijkheid te bewerkstelligen in de systematiek van het stellen van milieukwaliteitseisen wordt voorgesteld dat milieukwaliteitseisen die een duidelijk juridisch bindend kader voor overheidsbesluitvorming dienen te vormen, worden vastgelegd in wet- en regelgeving (als grens- of richtwaarden). Niet-wettelijke normen beogen een lichtere vorm van sturing; dit betekent per definitie dat overheden, wanneer daarvoor goede redenen aanwezig zijn, van die normen moeten kunnen afwijken – zonder dat daarvoor een nadere wettelijke voorziening zoals de Experimentenwet Stad en Milieu nodig is.

Voor de beantwoording van de vraag of een beoogd kwaliteitsniveau een vertaling in wet- of regelgeving behoeft, kan de volgende toets worden gehanteerd:

- (1) Gaat het om implementatie van Europese of internationale regelgeving?
  - (2) Is er een sterke behoefte aan sturing (van andere overheden) en afdwingbaarheid van de bevoegde overheid (met andere woorden: wat gaat er mis – in met name ook de gezondheid en veiligheid van mensen, en in het overige leefmilieu – als die sturing niet plaatsvindt)?
  - (3) Behoeft het beoogd kwaliteitsniveau (meer) democratische legitimatie?
- Als één van deze drie vragen bevestigend wordt beantwoord, lijkt wettelijke regeling van de betreffende milieukwaliteitseis aangewezen. Waar het betreft risico's voor mens en milieu wordt daarbij tevens expliciet een keuze gemaakt tussen een risico- of effectbenadering.

Bij het stellen van milieukwaliteitseisen zal consequent moeten worden bepaald, bij welke overheidsbeslissingen met bepaalde milieukwaliteitseisen rekening moet worden gehouden (in het algemeen: richtwaarden), dan wel welke milieukwaliteitseisen in acht moeten worden genomen (in het algemeen: grenswaarden). Daarbij dient de Wet milieubeheer tevens een basis te bieden voor een instructie aan de bevoegde instanties om binnen een bepaalde termijn de aangewezen besluiten ook daadwerkelijk te nemen. Dit aspect zal ook worden meegenomen in de uitwerking van voorstel 12a inzake de afstemming van milieu- en bouwvergunningverlening en de ruimtelijke planning. Voor de mogelijkheid van afwijking van grenswaarden zijn de uitkomsten van de evaluatie van de Experimentenwet Stad en Milieu van belang.

- b) De laatste jaren komt steeds vaker de behoefte naar voren om deelaspecten van de kwaliteit van het milieu niet alleen in grenswaarden, richtwaarden of overeenkomstige termen uit te drukken, maar in bijvoorbeeld emissieplafonds of doelstellingen. De huidige milieuwetgeving voorziet niet in een juridische basis voor dergelijke nieuwe ontwikkelingen. Het voorstel is om de komende jaren onderzoek te doen naar de vraag of de Wet milieubeheer op dit punt mogelijk aanvulling behoeft.

#### Discussie over voorstel 14

##### *Kenbaarheid milieukwaliteitsnormen (aanvang middellange termijn)*

Overwogen zou kunnen worden om de kenbaarheid en vindbaarheid van milieukwaliteitsnormen te vergroten door jaarlijks, bijvoorbeeld in het milieuprogramma of in de memorie van toelichting bij de begroting, een overzicht te geven van alle landelijk vastgestelde wettelijke en niet-wettelijke milieukwaliteitseisen en hun juridische status. Op provinciaal en gemeentelijk niveau zou wellicht eenzelfde werkwijze kunnen worden gevolgd.

### 6.3 Systematiek van bevoegdhedentoedeling

Er is bij de toekenning van bevoegdheden met betrekking tot milieukwaliteitseisen aan provincies en gemeenten, nogal eens sprake van verschillende vormen en voorwaarden voor de uitoefening van die bevoegdheden. Met name ten opzichte van gemeenten zijn verschillen in de aanpak en vormgeving van decentralisatie duidelijk.

In het kader van de Experimentenwet Stad & Milieu moeten gemeenten een zware procedure inzetten, waarbij de minister van VROM zijn goedkeuring moet hechten aan een afwijking van landelijk vastgestelde grenswaarden. In het kader van het project MIG is wel gesproken over een gemeentelijke geluidsnota, op basis waarvan gemeenten eigen geluidsnormen zouden mogen stellen. Later is deze gedachte verworpen en is gekozen voor een gemeentelijk plan als kader voor het gemeentelijk geluidbeleid.

Deze verschillen creëren soms een beeld van het milieubeleid als «zou men maar wat doen met die milieunormen». Bovendien worden de processen om te komen tot decentralisatie belast met vertragende en verlamdende zoektochten naar «de juiste oplossing». Het risico, dat er meer energie gaat zitten in deze zoektochten dan in het realiseren van de gewenste milieukwaliteit is niet denkbeeldig. Al deze onduidelijkheid veroorzaakt extra lasten voor overheden, burgers, bedrijven en rechterlijke macht. In het NMP3 (bladzijde 363) is aangegeven, dat tegen deze achtergrond zou worden bezien of het hoofdstuk Milieukwaliteitseisen (hoofdstuk 5) in de Wet milieubeheer aanpassing behoeft. Duidelijkheid en eenduidigheid in de systematiek (waardoor integrale afwegingen worden bevorderd), een goede kenbaarheid van de normen voor burgers en

bedrijfsleven en een evenwichtig systeem van rechtsbescherming zullen bij decentralisatie van milieukwaliteitsnormstelling voorop moeten staan. Het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel in het kader van het project Modernisering Instrumentarium Geluidhinder zal een belangrijk ijkpunt zijn voor een dergelijke systematiek van decentralisatie van het beleid inzake lokale milieukwaliteit. Dit wetsvoorstel zal uitgaan van op rijks-niveau vast te stellen grens- en richtwaarden die kaders stellen voor de beleidsvorming en -uitvoering op rijks- en decentraal niveau. De gemeentelijke overheid kan voor het eigen gebied in een gemeentelijk plan geluidsdoelstellingen formuleren waarbij rekening wordt gehouden met richtwaarden, en grenswaarden nergens worden overschreden. De geluidsdoelstellingen uit het gemeentelijke milieubeleidsplan worden doorvertaald in besluiten van de betreffende lokale overheid ten aanzien van bestemmingsplannen of concrete ruimtelijke projectbesluiten en geven richting aan de besluitvorming ten aanzien van milieuvergunningen.

Ook in de recent bij de begrotingsbehandeling 2001 in de Tweede Kamer aangenomen motie Feenstra c.s. (kamerstukken II 2000/01, 27 400 XI, nr. 5) wordt gevraagd om een eenduidige systematiek van het vaststellen van (basis)milieukwaliteiten (met afwijkingsgronden). Zoals ook in bedoelde motie is aangegeven, zal hierover overleg plaatsvinden met IPO en VNG.

#### *Verantwoordelijkheidstoedeling en de aanwijzing van bevoegdheden*

De behoefte aan meer inzicht omtrent de werking van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer, alsmede de vraag naar de relatie met Europese regelgeving én de vraag naar de aanpak van het onderwerp «milieukwaliteits-eisen» in andere Europese lidstaten, vormden voor het Ministerie van VROM in 1998 aanleiding om de Vrije Universiteit van Amsterdam opdracht te geven naar deze materie onderzoek te doen.

In het eindrapport – dat eind 2000 aan het Ministerie van VROM is aangeboden – staan de volgende vragen centraal:

- Hoe wordt in Nederland omgegaan met het instrumentarium inzake milieukwaliteitsnormen, mede gelet op het EG-recht ter zake?
- Hoe gaan andere EG-lid staten om met milieukwaliteitsnormen en welke elementen van die uitvoeringspraktijken kunnen Nederland eventueel van nut zijn?
- Welke ontwikkelingen doen zich in EG-kader voor ten aanzien van milieukwaliteitsnormen en op welke wijze zou Nederland die ontwikkelingen in een door haar gewenste richting kunnen beïnvloeden?

De onderzoekers doen in het eindrapport een aantal voorstellen tot wijziging van de Wet milieubeheer waarover de minister mede gelet op de discussie in het kader van de onderhavige nota nog een standpunt zal bepalen.

De resultaten van dit onderzoek zullen een belangrijke rol spelen bij het ontwikkelen en formuleren van een eenduidig wettelijk kader voor milieukwaliteitseisen en de decentralisatie van bevoegdheden inzake milieukwaliteitseisen. Het onderzoek bevat een analyse van de ook in paragraaf 6.2 gesignaleerde knelpunten ten aanzien van de terminologie, de wettelijke vastlegging en de kenbaarheid van milieukwaliteitsnormen. Uit het onderzoek blijkt bovendien onder meer dat een belangrijk deel van de problemen in het milieukwaliteitsbeleid heeft te maken met de onduidelijkheid welk orgaan wanneer welke actie moet ondernemen om de gewenste milieukwaliteit te bereiken (zeker als er sprake is van meerdere bronnen van milieubelasting waarvoor verschillende overheden verantwoordelijk zijn). De wetgever zou meer moeten voorzien in bevoegdheden en procedures die garanderen dat de wettelijk vastgestelde milieukwaliteit daadwerkelijk wordt bereikt of, bij een gunstige kwaliteit, wordt beschermd. De onderzoekers doen onder meer het voorstel om de wette-



lijke verplichting op te nemen tot het opstellen en uitvoeren van een herstelprogramma (mogelijk te koppelen aan het toch al bestaande milieuprogramma) ingeval de grenswaarde is of wordt overschreden. Ten aanzien van de doorwerking van milieukwaliteitseisen naar de hantering van bevoegdheden, met name ook in het ruimtelijke-ordeningsrecht, wordt gesignaleerd dat deze dient te worden verbeterd; de onderzoekers doen op dit punt aanbevelingen die ertoe strekken dat de verschillende toetsingskaders op dit punt worden aangescherpt. Ook hier kan worden verwezen naar discussievoorstel 12a waarin voorstellen worden geformuleerd die mede betrekking hebben op de doorwerking van milieukwaliteitseisen in het bestemmingsplan.

#### *Experimentenwet Stad en Milieu*

Van belang voor mogelijke wijzigingen in de Wet milieubeheer zijn ook de uitkomsten van de experimenten in het kader van de Experimentenwet Stad en Milieu. Door middel van de experimenten in dat kader wordt beoogd meer inzicht te krijgen in de consequenties van de toepassing van de Stad-en-Milieu-benadering in de praktijk. De verwachting is dat met de uitvoering van deze experimenten meer duidelijkheid ontstaat over de mogelijkheden en beperkingen voor een integrale en gebiedsgerichte benadering van ruimtelijke ordening en milieu in het stedelijk gebied. Het gaat daarbij met name ook om het inzichtelijk maken van de effecten van de afwijking van milieukwaliteitseisen op de totale stedelijke leefkwaliteit. Op basis van de evaluatie van de Experimentenwet (eindevaluatie uiterlijk op 1 januari 2005) zal een standpunt worden bepaald over de vorm en inhoud van een eventuele definitieve juridische regeling. De ervaringen kunnen ook leiden tot de verbijzondering van de normstelling voor bepaalde categorieën van gevallen of voor bepaalde terreinen van milieukwaliteitsnormering (zie ook kamerstukken II 1997/98, 25 848, nr. 5, blz. 16–17). Indien blijkt dat de Experimentenwet in een structurele behoefte voorziet, ligt een regeling op dit punt in de Wet milieubeheer voor de hand.

#### **Discussie over voorstel 15**

##### *Stroomlijning bevoegdhedentoekenning bij decentralisatie (aanvang korte en middellange termijn)*

Gemeenten zullen de komende jaren een steeds belangrijker rol gaan spelen in de vastlegging en handhaving van de lokale milieukwaliteit. De gemeenten zullen daarbij de verantwoordelijkheid krijgen voor meer strategische milieutaken op het terrein van de milieukwaliteit. In de Wet milieubeheer (hoofdstuk 4 Milieubeleidsplanning en hoofdstuk 5 Milieukwaliteitseisen) zullen de voor de uitoefening van die verantwoordelijkheden noodzakelijke bevoegdheden worden gecreëerd. De mogelijkheid tot en de omvang van de decentralisatie worden daarbij begrensd door de grenzen van de EG-regelgeving en de uit eventuele overschrijding van de milieukwaliteitseis voortvloeiende risico's voor mens (gezondheid en veiligheid) en milieu. Ook hierbij speelt de notie van onomkeerbare milieuschade een belangrijke rol (zie ook hoofdstuk 1).

Vanuit overwegingen van eenduidigheid en eenvormigheid van de bevoegdhedentoeiding (waardoor bovendien de mogelijkheid van integrale afwegingen wordt bevorderd) zou bij decentralisatie van milieukwaliteitsnormstelling zoveel mogelijk eenzelfde systematiek moeten worden aangehouden. Gedacht kan worden aan een systeem met in hoofdlijnen de volgende elementen:

- Het op rijksniveau vaststellen van grens- en richtwaarden die met het oog op de gezondheid en veiligheid van mensen kaders stellen voor de beleidsvorming en -uitvoering op rijks- en decentraal niveau;

- De lokale overheid kan voor het eigen gebied ter terugdringing van de lokale milieubelasting en/of ten behoeve van de ontwikkeling van de gemeentelijke leefomgeving, in een plan beleidsdoelstellingen formuleren waarbij rekening wordt gehouden met richtwaarden, en grenswaarden nergens worden overschreden. Of de lokale overheid de mogelijkheid moet krijgen om met het oog op de kwaliteit van de leefomgeving, in enkele – stringent te begrenzen – uitzonderingsgevallen gemotiveerd af te wijken van de grenswaarde (hiervoor geldt dan een zwaardere besluitvormingsprocedure), zal mede afhangen van de resultaten van de evaluatie van de Experimentenwet Stad en Milieu.
- De gemeentelijke beleidsdoelstellingen dienen, waar relevant, te worden doorvertaald (geconcretiseerd) in besluiten van de betreffende lokale overheid ten aanzien van bestemmingsplannen of concrete ruimtelijke projectbesluiten en geven richting aan de besluitvorming ten aanzien van milieuvergunningen en eventueel andere aangewezen besluiten.

Indien over de hoofdlijnen van dit voorstel overeenstemming bestaat, kunnen de hierboven geschetste principes leidend zijn voor de uitwerking van het beleid inzake het decentraliseren van milieutaken, zoals aangegeven in de motie Feenstra (kamerstukken II 1999/00, 26 800 XI, nr. 16). Bij die uitwerking, die gestalte kan krijgen in een aanpassing van met name de hoofdstukken 4, 5 en 8 van de Wet milieubeheer, zullen ook de resultaten van het onderzoek naar de werking van milieukwaliteitseisen door de VU Amsterdam en de resultaten van de Experimentenwet Stad en Milieu worden betrokken.

## **7. BETROKKENHEID EN RECHTEN VAN BURGERS**

### **De positie van burgers in de milieuwetgeving**

Zoals in hoofdstuk 1 reeds is aangegeven, kan worden geconstateerd dat de «zoektocht» naar een betere aansluiting van de milieuwetgeving op ontwikkelingen in milieubeleid en maatschappij risico's met zich brengt voor de (rechts)positie van burgers. Met «burgers» wordt hier overigens niet alleen bedoeld op bijvoorbeeld omwonenden van een fabriek, maar evenzeer op ondernemers zelf. Daarom is het van belang in deze discussienota ruimschoots aandacht te geven aan de positie van burgers in de milieuwetgeving. Hierbij moet overigens ook weer worden gewezen op de samenhang met de voorstellen in de andere hoofdstukken van deze nota; tezamen beogen deze voorstellen tot een evenwichtige toekomstige milieuwetgeving te komen, waarbij tegelijkertijd recht kan worden gedaan aan ontwikkelingen in milieubeleid en maatschappij (zoals marktwerking en zelfregulering) én aan beginselen van democratie en rechtsstaat.

In dit hoofdstuk van de discussienota zal een aantal aspecten van de betrokkenheid en rechten van burgers nader worden belicht. Eerst wordt beschreven wat de ontwikkelingen op het terrein van zelfregulering kunnen betekenen voor betrokkenheid en rechten van burgers. Vervolgens wordt beschreven hoe de overheid en de andere betrokken partijen hebben geprobeerd bij het toepassen van systemen van zelfregulering zoveel mogelijk de betrokkenheid en rechten van burgers te waarborgen. Daarna wordt ingegaan op de vraag, wie betrokken kunnen zijn, respectievelijk rechten hebben bij de uitvoering en handhaving van de milieuregelgeving. Ten slotte wordt stilgestaan bij het belang van een goede toegang tot milieu-informatie.

### **Zelfregulering en burgers**

Zoals in hoofdstuk 4 is beschreven, is in het milieubeleid – om allerlei redenen – de afgelopen jaren een duidelijke ontwikkeling zichtbaar om te komen tot meer zelfregulering bij de doelgroepen. Tevens zijn voorstellen beschreven, die er toe kunnen leiden dat de milieuregelgeving en de uitvoering en handhaving daarvan op termijn beter aansluiten op processen van zelfregulering. De ontwikkelingen op het gebied van zelfregulering en de inzet van het juridisch instrumentarium door de overheid om dat proces te stimuleren en te faciliteren hebben echter directe gevolgen voor de (rechts)positie van derden. Een aantal aspecten speelt hierbij een rol.

*Ten eerste* verandert de houding van de overheid ten opzichte van de doelgroepen; van een situatie waarbij min of meer eenzijdig bepaalde voorschriften werden opgelegd, worden nu in een aantal gevallen de voorgenomen maatregelen vooraf besproken en worden de resultaten vastgelegd in convenanten. Als dit proces centraal wordt georganiseerd, zijn burgers en organisaties daarbij over het algemeen niet of nauwelijks betrokken. Als het proces zich toespitst op een concrete inrichting, kunnen in de praktijk grote verschillen ontstaan: soms worden burgers en organisaties intensief betrokken, maar soms ook helemaal niet.

*Ten tweede* kunnen burgers – die in de regel minder deskundig zijn dan overheden en al helemaal niet beschikken over de kennis en informatie die bij de bedrijven aanwezig is – vaak moeilijker rechtstreeks uit de beschikkingen van de overheid opmaken, aan welke concrete regels zij het bedrijf kunnen houden. Vergunningen krijgen een meer globaal en flexibel karakter, bevatten meer zorgplichten en doelvoorschriften dan middelvoorschriften, verwijzen vaker naar nadere onderzoeken en verslaglegging door het bedrijf. Hierdoor kunnen voor burgers onzekere situaties ontstaan, die leiden tot (soms begrijpelijke) negatieve reacties op de ontwikkelingen naar meer zelfregulering. Als zodanig kan dit overigens ook weer negatieve gevolgen hebben voor het stimuleren van processen van zelfregulering, omdat vermeende conflicten kunnen leiden tot onnodig vertragende beroepsprocedures.

In «De toekomst van de Wet milieubeheer» signaleren de onderzoekers (blz. 249 en verder) een aantal risico's van zelfregulering op milieugebied, die te maken hebben met de positie van burgers. «Zelfregulering op milieugebied is vaak lastiger dan elders, omdat de primaire belangen van bedrijven (winstmaximalisatie, voorkomen van belastende overheidsingrepen) aanzienlijk verschillen van die van omwonenden (een rustige en schone leefomgeving) en het milieu zelf (intrinsieke waarden) en van de overheid (het algemene belang, waaronder een leefbaar milieu). Dat betekent dat bij een te grote vrijheid voor het bedrijfsleven de andere belangen in het gedrang kunnen komen. Bovendien hebben we in paragraaf 2 (van het rapport) gezien dat het milieubelang een stemloos belang is en dat ook de belangen van toekomstige generaties niet gehoord worden. Ook deze belangen kunnen gemakkelijk het onderspit delven als het bedrijfsleven zelfstandig normen gaat opstellen waaraan het zichzelf moet houden.» Ook wijzen de onderzoekers (blz. 250) op mogelijke krachtsverschillen: «Omdat bij zelfregulering wordt uitgegaan van de kennis, macht en gezag van organisaties buiten de overheid kan de rechtsgelijkheid in het gedrang komen wanneer, zoals op het terrein van het milieu, grote krachtsverschillen bestaan tussen individuele burgers, profit en non-profit organisaties, en deze onderling (ook) zeer verschillende of tegenstrijdige belangen hebben. Dit zal sterker het geval zijn naarmate het initiatief tot en de betrokkenheid bij zelfregulering eenzijdiger is en een zogenaamde «countervailing power» ontbreekt.» In haar bijdrage voor Milieu en Recht van maart 1999 (blz. 74 en verder) stelt in deze zelfde lijn drs. M.B.C. Beckers-de Bruijn, voorzitter van de Stichting Natuur en Milieu: «Nu is er steeds meer sprake van «onderhandelend bestuur», «coproductie», of «horizontale sturing». Alle belanghebbende partijen, inclusief de overheid, komen daarin gezamenlijk tot overeenstemming over het te nemen besluit. De gedachten over het groene poldermodel zijn een voorbeeld daarvan waar het gaat om de lange-termijnplanning (....). Waar het om gaat is een effectieve beïnvloeding van besluitvorming vanuit het milieubelang. Dat betekent niet dat wij koste wat kost aan de huidige vergunningprocedure vasthouden. Wel dat wij de waarborgen ten aanzien van openbaarheid, inspraak, rechtsbescherming en handhaving niet zo maar overboord gooien. Coproductie klinkt mooi, maar veronderstelt een gelijkwaardige positie van partijen en daar wringt meestal de schoen.»

*Ten derde* is er – tegelijkertijd – sprake van maatschappelijke ontwikkelingen als individualisering en ontideologisering (zie bijvoorbeeld «Besturen op de tast», advies van de Raad voor het binnenlands bestuur van 12 september 1996). De burger voelt zich meer dan vroeger aangesproken op een eigen verantwoordelijkheid voor het milieu, gaat daar op een zakelijke manier mee om, maar wil daar dan ook anderen – ook in rechte – op kunnen aanspreken!

In het licht van deze ontwikkeling zijn onder meer de Bureaus voor rechtshulp van belang. Deze Bureaus bieden burgers de mogelijkheid om juridisch advies in te winnen en zo nodig te procederen tegen een (kleine) vergoeding. In de periode 1994 tot 1999 is er in een aantal Bureaus voor rechtshulp geëxperimenteerd met milieurechtshulp. In 5 regio's werden milieujuristen aangesteld met als achterliggend doel de handhaving van wet- en regelgeving op het gebied van milieu in ruime zin te verbeteren. Het Ministerie van VROM heeft dit experiment mede mogelijk gemaakt omdat daarmee de in het NMP2 neergelegde gedachte van zelfredzaamheid van burgers kon worden gefaciliteerd. Bovendien zouden rechterlijke uitspraken, gedaan naar aanleiding van via de Bureaus aangespannen procedures, uitstralingseffecten kunnen hebben en de uitvoeringspraktijk kunnen verbeteren. Om die reden konden overigens niet alleen burgers maar ook organisaties van belanghebbenden gebruik maken van de voorziening. In 1999 is het experiment geëvalueerd en afgesloten. Gebleken is dat de milieujuristen in een grote behoefte voorzien (55 tot 90% van de zaken had betrekking op de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Wet milieubeheer en de Woningwet) en dat juist (milieu)organisaties vaak de aandrager zijn van zaken met een groter uitstralingseffect. Individuele burgers brengen vaak zaken aan die uitsluitend henzelf regarderen en droegen daardoor minder bij aan de doelbereiking. Geconcludeerd is dat het goed zou zijn om de milieurechtshulp een meer structureel karakter te geven. Indien organisaties daarbij, naast burgers, recht krijgen op hulp is er sprake van een afwijking ten opzichte van de reguliere rechtshulp zoals geregeld in de Wet op de rechtsbijstand. Op dit moment wordt daarom door het Ministerie van Justitie nog nagedacht over de vorm en financiering van deze vorm van rechtshulp.

Om meer zicht te krijgen op de gevolgen voor de positie van burgers/derden tegen de achtergrond van toenemende zelfregulering in het milieubeleid, met name met betrekking tot inrichtingen, heeft het Ministerie van VROM in 1998 de Stichting Natuur en Milieu gevraagd deze gevolgen nader in kaart te brengen. Het rapport «Derden en nieuwe instrumenten» (Publicatierreeks Milieubeheer, nr. 2000/10) is een verkenning en bevat geen standpuntbepaling van de Stichting Natuur en Milieu. Voor de verschillende betrokken actoren zijn mogelijke actiepunten geformuleerd, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen procedurele, procesmatige en positionele oplossingsrichtingen.

Uit het onderzoek blijkt dat in de praktijk burgers/derden op zeer uiteenlopende wijzen bij nieuwe stijlen van vergunningverlening worden betrokken. Soms investeren derden veel tijd en energie in vooroverleggen of anderszins «groen polderen», maar worden zij pas achteraf geïnformeerd over afwijkende besluitvorming of afwijkende afspraken. Soms wordt van derden verwacht dat men, in ruil voor een plaats aan tafel bij het vooroverleg, vooraf afstand doet van zijn recht op bezwaar of beroep. Diverse verbeteringen zijn denkbaar. Bij het overlegproces zouden tevoren een aantal zaken duidelijk moeten worden vastgesteld. Daarbij kunnen onder meer worden genoemd:

- het doel van het proces en de belangen van de betrokken partijen; de partijen moeten zelf een duidelijk doel voor ogen hebben en partijen moeten een gezamenlijk doel stellen;
- de positie en commitment van de deelnemende partijen;
- de taak van de overheid;
- de agenda voor het overleg; alle partijen zouden voor de agenda punten moeten kunnen aandragen;
- de procedure en de rapportage van het overleg;
- de toegankelijkheid van de informatie.

Voor het Ministerie van VROM wordt in het rapport «Derden en instrumenten» vooral een stimulerende taak en een voorbeeldrol gezien: betrek derden vaak en vroeg bij de besluitvorming op milieugebied. Daarnaast zou de betrokkenheid van burgers/derden bij de totstandkoming van bedrijfsmilieuplannen moeten worden gereguleerd. Bedrijven zouden actief aan moeten geven, bijvoorbeeld in een milieubeleidsverklaring, hoe men vorm wil

geven aan de openheid naar en de omgang met burgers. Het bevoegd gezag zou bij besluiten op milieugebied zo concreet mogelijk moeten aangeven op welke wijze de materiële inbreng van derden van invloed is geweest op het besluit. Milieuorganisaties zouden de rol die zij kunnen en willen innemen in het milieubeleid waarin zelfregulering een steeds belangrijker plaats inneemt, moeten expliciteren. De Tweede Kamer zou bij de beoordeling van nieuwe instrumenten steeds de positie van burgers moeten betrekken. In het algemeen wordt geconstateerd dat het «groene polderproces» niet in de plaats kan komen van bestaande rechten en waarborgen van burgers/derden, maar wel daarop aanvullend kan zijn en een snelle en effectieve besluitvorming kan faciliteren.

### **Zoeken naar waarborgen bij zelfregulering**

Een milieubeleid dat meer is gebaseerd op principes van zelfregulering heeft een heroriëntatie op de positie van burgers (zoals gezegd niet alleen omwonenden en milieuorganisaties maar ook ondernemers). Bij de uitwerking van de voorstellen die in deze nota worden gedaan, zullen tegelijkertijd aanvullende instrumenten en mechanismen moeten worden gecreëerd om die positie te kunnen blijven waarborgen. Meer ruimte voor zelfregulering in het milieubeleid vraagt zoals gezegd om een heroriëntatie op het waarborgen van de positie van burgers. Handhaving van bestaande rechten zoals die ten aanzien van openbaarheid, het indienen van klachten, inspraak, het inbrengen van bedenkingen, het instellen van beroep, het verzoeken om vergunningvoorschriften te wijzigen en het verzoeken om tot handhaving over te gaan, is dan slechts een minimumoptie. Om de rechten van burgers bij zelfregulering te garanderen, is van belang dat zij toegang hebben tot relevante informatie en in een vroeg stadium de gelegenheid krijgen tot inspraak. Bij dit laatste is een optie de betrokkenheid bij het vooroverleg van vergunningen en de totstandkoming van convenanten te vergroten. Ook om tijdrovende procedures aan het eind van de besluitvorming te voorkomen.

In de afgelopen jaren is getracht om, waar de overheid in het milieubeleid en bij de toepassing van het beschikbare instrumentarium probeert aansluiting te vinden bij processen van zelfregulering, door middel van het nader vorm geven van het «poldermodel» zoveel mogelijk de positie van derden te waarborgen. Dat deze trend al is ingezet, bewijzen de volgende voorbeelden. De Aanwijzingen voor convenanten (besluit van de Minister-President van 18 december 1995, onderdeel 6) waarin is aangegeven dat ook bij de uitvoering van convenanten de belangen van derden in de gaten moeten worden gehouden. Indien in een convenant afspraken zijn gemaakt over de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden waarvoor wettelijke inspraak- of adviesprocedures gelden, moeten die bij de uitvoering van het convenant ook in acht worden genomen. Een ander voorbeeld is de regeling in de Wet milieubeheer (artikel 12.2) voor publieksmilieuvorslagen, die jaarlijks door zo'n 250 bedrijven in Nederland moeten worden uitgebracht. Het publieksmilieuvorslag dient een voor een algemeen publiek toegankelijke, integrale rapportage te bevatten over de belangrijkste milieueffecten en milieuprestaties van het bedrijf over één bepaald jaar. Tevens zal het bedrijf dienen aan te geven wat de concrete maatregelen zijn voor het komende jaar. De maatschappelijke omgeving zal daarmee over een op haar informatiebehoefte toegesneden instrument beschikken met behulp waarvan de vorderingen van het bedrijf op milieugebied van jaar tot jaar kunnen worden gevolgd. Meer recent is ook in de in augustus 1999 uitgebrachte Wegwijzer Vergunning op hoofdzaken & vergunningverlening op maat uitgewerkt op welke wijze burgers bij de nieuwe stijl van vergunningverlening moeten worden betrokken. De circulaire Vergunning op hoofdzaken en vergunning op

maat (blz. 39 en verder) gaat in op de juridische aspecten van de rol van burgers.

In de eveneens in genoemde Wegwijzer opgenomen Handreiking Veranderende rol vergunningverlener en handhaver (blz. 162 en verder) wordt aangegeven dat bij de nieuwe stijl van vergunningverlening openheid naar derden wenselijk is. De Handreiking geeft concrete voorbeelden van hoe deze openheid zou kunnen worden vormgegeven.

In de Handreiking wordt ingegaan op de wijze waarop gestalte kan worden gegeven aan het betrekken van omwonenden en belangengroeperingen: «Het proces om te komen tot een vergunning op hoofdzaken wordt vaak gekenschetst door intensief en langdurig vooroverleg tussen bevoegd gezag en bedrijf. Naast de formele momenten van afstemming kan worden gekozen voor het creëren van een aantal overlegsituaties waarbij het bevoegd gezag actief contact zoekt met derden-belanghebbenden, zoals omwonenden, de milieubeweging en, wanneer het gaat om een provinciale inrichting, de betrokken gemeente. Afhankelijk van de geschiedenis van het bedrijf, de ligging van het bedrijf of de milieueffecten van de bedrijfsactiviteiten kan worden overwogen om de dialoog aan te gaan met derden door bijeenkomsten te organiseren waarin het bedrijf samen met het bevoegd gezag informatie verstrekt.» Aan die informatieverschaffing moeten overigens wel bepaalde eisen worden gesteld. «Wanneer derden-belanghebbenden zich geconfronteerd zien met bijvoorbeeld een halve meter dossier, zal het gevoel van het «onderonsje» (tussen overheid en bedrijf) niet verdwijnen. Overheid en bedrijf moeten de inspanning, die het vergt om voldoende informatie op begrijpelijke wijze voor partijen weer te geven, niet onderschatten.»

Over de gevolgen van een verdergaande zelfregulering in het milieubeleid voor de positie van derden is in het milieubeleid tot nu toe eigenlijk vooral ervaring opgedaan met betrekking tot inrichtingen. De genoemde studie van de Stichting Natuur en Milieu geeft hier een goede indruk van. Over wat de gevolgen zouden zijn als bijvoorbeeld eenzelfde benadering van zelfregulering zal worden toegepast in het stoffen- en productenbeleid, of wanneer een systeem van verhandelbare emissies zal worden ingevoerd op milieugebied, bestaan nog veel vragen.

Zoals in hoofdstuk 4 is aangegeven, is de afgelopen jaren een aanmerkelijke deregulering van het vergunningvereiste gerealiseerd door meer categorieën van inrichtingen onder algemene regels te brengen. Uit een oogpunt van betrokkenheid en rechtsbescherming betekenen deze algemene regels een verslechtering van de positie van burgers. Dit gevolg kleeft aan de keuze voor het instrument algemene regels en kan moeilijk worden voorkomen. Wel zou kunnen worden overwogen met betrekking tot inrichtingen die onder algemene regels vallen in de Wet milieubeheer te bepalen dat een ieder de mogelijkheid heeft om, binnen bepaalde grenzen, het bevoegd gezag te verzoeken nadere eisen te stellen ten aanzien van zo'n bedrijf.

### **Wie heeft rechten?**

Omdat het recht op een goed leefmilieu vele burgers en organisaties rechtstreeks raakt, neemt de rechtsbescherming in het milieurecht als vanouds een belangrijke plaats in. Openbaarheid, inspraak, klachtenrecht, recht van bedenkingen en beroep, recht om om handhaving te verzoeken (zie onder meer de hoofdstukken 7, 13, 18, 19 en 20 van de Wet milieubeheer), het zijn uitgangspunten die diep in het Nederlandse milieurecht zijn geworteld. Bovendien hebben ideële organisaties een collectief actierecht in het civiele recht (Wet van 6 april 1994, Stb. 1994, 269).

Dit recht was eerder in de jurisprudentie bevestigd: in het Nieuwe Meer-arrest van 27 juni 1987 koos de Hoge Raad voor de volgende formulering: «De belangen waarvan stichtingen blijken hun statutaire doelomschrijving de behartiging op zich hebben genomen lenen zich tot bundeling als door het optreden van stichtingen in rechte (die bundeling) tot stand is gebracht; bij gebreke van de mogelijkheid van zulk een bundeling zou een adequate rechtsbescherming tegen een dreigende aantasting van die belangen gevaar lopen, nu individuele burgers zich moeilijk tegen de aantasting tweer kunnen stellen; de hier gebundelde belangen behoren tot de soort die valt onder de bescherming door artikel 1401, nu de aantasting van het milieu zich vertaalt in schade aan gezondheid van mens en dier, woongenot en waarde van onroerend goed.»

In Nederland worden dergelijke rechten echter ook beschouwd als belangrijke waarborg en stimulans voor de kwaliteit van de besluitvorming. In het Verdrag van Aarhus van 25 juni 1998, waarin bepalingen zijn opgenomen over de toegang tot milieu-informatie, inspraak bij besluiten en de toegang tot de rechter, worden deze uitgangspunten ook internationaal nogmaals bevestigd. Dit verdrag – dat is ondertekend door 30 landen die tot de Europese en Centraal Aziatische regio van de Verenigde Naties, Economische Commissie voor Europa behoren én de Europese Commissie namens de EU – geeft een aantal minimumvoorwaarden waaraan de betrokkenheid van burgers bij milieubesluitvorming moet voldoen. De Nederlandse inzet bij de vertaling van dit verdrag naar Europese regelgeving richt zich onder meer op het erkennen van milieuorganisaties als belanghebbende partij bij het Europese Hof in beroepszaken tegen EU-besluiten. Tijdens de betreffende intergouvernementele conferentie zou mede in het licht van het Aarhus-verdrag een voorstel voor een verdragswijziging aan de orde moeten komen waarbij milieuorganisaties als belanghebbende partij bij het Europese Hof worden erkend.

Een belangrijk bestaand recht in de milieuwetgeving is de in de Wet milieubeheer neergelegde «actio popularis» (het recht voor een ieder om te participeren in besluitvormingsprocedures en eventueel, als aan bepaalde eisen is voldaan, ook in beroep te gaan tegen een concreet besluit). Door dat recht kan een ieder niet alleen opkomen voor het zelf niet-mondige milieu (de verantwoordelijke samenleving), maar ook in procedures zijn recht doen gelden waar het gaat om aantasting van zijn gezondheid, veiligheid en leefomgeving.

Deze actio popularis komt in het bestuursrecht alleen voor in het milieurecht en het recht inzake de ruimtelijke ordening. Tegen behoud van de actio in het milieurecht (waartoe deze nota zich beperkt) pleit dat aansluiting van het milieurecht bij de algemeen geldende systematiek van het bestuursrecht de transparantie van het recht ten goede komt. Het milieurecht staat immers niet op zichzelf, maar is onderdeel van een groter geheel.

Het pleidooi van sommigen om de actio popularis af te schaffen heeft overigens geen betrekking op de regeling van de inspraakfase; inspraak zou voor een ieder mogelijk moeten blijven (zie ook de memorie van toelichting op de wijziging van de Algemene wet bestuursrecht in verband met de samenvoeging van de afdelingen 3.4 en 3.5 tot één uniforme openbare voorbereidingsprocedure, kamerstukken II 1999/00, 27 023, nr. 3, en de nota naar aanleiding van het verslag (kamerstukken II 1999/00, 27 023, nr. 5). Hierin is onder meer aangegeven: «In legislatief opzicht krijgt een en ander zijn beslag doordat via de aanpassingswetgeving in de desbetreffende bepalingen van de WRO en de Wm met toepassing van artikel 3:15 (Awb), tweede lid, uitdrukkelijk zal worden bepaald dat een



ieder het recht heeft zijn zienswijze over het ontwerp-besluit naar voren te brengen.»

De actio popularis in de Wet milieubeheer is een getrapte actio popularis. Dit betekent dat alleen diegenen bij de rechter in beroep kunnen komen, die eerst hebben meegedaan aan de openbare voorbereidingsprocedure. In deze discussienota kan niet worden voorbijgegaan aan de vraag of dat systeem nog steeds wenselijk is. Het wordt in de literatuur zowel bekritiseerd als ondersteund. De kritiek houdt in dat dit systeem er toe leidt dat aan de voorbereidingsprocedure door de rechter zware vormvereisten worden gesteld op het punt van de ontvankelijkheid. Ook geeft het systeem de rechter aanleiding om van appellanten geen beroepsgronden te accepteren die niet reeds in de voorfase zijn ingebracht (de zgn. argumentatieve fuik). Dit zijn ontwikkelingen die de bestuurlijke voorfase steeds meer juridificeren. Bij ervaringen met de «vergunning op hoofdzaken» (zie hoofdstuk 4) blijkt overigens dat het flexibiliseren van de vergunning kan leiden tot een versterkte aandacht van de voorfase van de vergunningverlening, waarbij een zekere juridisering zelfs doelmatig kan zijn.

Bestaande rechten, zoals de actio popularis, worden voor de beroepsfase ter discussie gesteld vanuit de alom onderschreven wens om te streven naar terugdringing van de juridisering van het openbaar bestuur (zie het rapport «Bestuur in geding» van de werkgroep-Van Kemenade van november 1997) en de wens om te komen tot harmonisatie van procedures. In zowel het regeerakkoord van het huidige kabinet als in het kabinetsstandpunt «Juridisering in het openbaar bestuur», dat eind 1998 is verschenen, wordt de discussie over de actio popularis geopend. Om te bekijken of de actio popularis daadwerkelijk een van de oorzaken van de juridisering is, werd tevens in het kabinetsstandpunt aangegeven dat een onderzoek zou worden gedaan naar de actio popularis (het recht van een ieder in het milieurecht en het ruimtelijk recht). Dit onderzoek van het Centrum voor omgevingsrecht en -beleid van de Universiteit Utrecht («De actio popularis in het ruimtelijke ordenings- en het milieurecht») is op 17 maart 1999 aangeboden aan de Tweede Kamer. Hieruit blijkt dat afschaffing van de actio niet zal leiden tot versnelde of efficiëntere besluitvormingsprocedures, doch anderzijds geen verliezen behoeft op te leveren uit het oogpunt van de kwaliteit van de besluitvorming en het waarborgen van de toegang tot de rechter.

De belangrijkste conclusies van het bovenvermelde onderzoek luiden:

- Niet-belanghebbenden gaan slechts zelden in beroep tegen ruimtelijke ordenings- en milieubesluiten.
- De beroepsgronden van niet-belanghebbenden en belanghebbenden komen veelal overeen.
- Beroepsrecht voor niet-belanghebbenden, in combinatie met inspraak voor een ieder, stemt overeen met internationale verplichtingen ter zake, zij het dat het belanghebbende-begrip in internationaal-rechtelijk verband niet altijd correspondeert met het belanghebbende-begrip in Nederland.
- De actio popularis zorgt niet voor een verlenging van procedures; het schrappen van de actio popularis leidt niet tot noemenswaardige lastenverlichting en evenmin tot noemenswaardige lastenverzwaring voor bestuur en rechter.
- In de praktijk gebleken behoefte aan de actio popularis kan niet het motief zijn voor afwijking van de Awb-systematiek.
- Waarschijnlijk kunnen snellere procedures vooral worden bereikt door een efficiëntere inrichting van besluitvorming *binnen* de overheid.

Mede op basis van het onderzoek naar de actio popularis kunnen vanuit verschillende gezichtspunten verschillende conclusies worden getrokken.

Vanuit het gezichtspunt van het belang van een zo ruim mogelijk geformuleerd recht op betrokkenheid en rechtsbescherming in het milieurecht wordt geconcludeerd dat het bestaande recht van de actio popularis van groot belang is voor het continu garanderen van rechtsbescherming voor een ieder tegen besluiten met nadelige effecten voor het milieu. Op deze wijze kan iedereen participeren en is gegarandeerd dat ook kleine organisaties – met een niet geheel aansluitend statutair doel – of groepen die in het leven zijn geroepen juist met het oog op een concrete procedure, geen kans lopen om niet als belanghebbende te worden aangemerkt. De actio popularis voorkomt dat dergelijke vragen moeten worden geïnterpreteerd door de rechter. Dit pleit voor handhaving van de actio popularis in de Wet milieubeheer. De afschaffing van de actio zou maatschappelijk bovendien een verkeerd signaal zijn, juist nu tegen de achtergrond van toenevende zelfregulering de positie van burgers extra «stevigheid» behoeft. Bij de uitwerking van de voorstellen uit deze nota ontstaat in veel gevallen een andere relatie tussen derden en bedrijven. Bij nieuwe vormen van zelfregulering die in hoofdstuk 4 van deze nota zijn opgenomen, zoals verhandelbare emissies of een concern- of koepelvergunningen is denkbaar dat niet direct duidelijk is wie als belanghebbende moet worden aangemerkt. Dit kan ook het geval zijn bij het vervangen van de vergunning door algemene regels waarbij niet meer de vergunning maar de handhaving (het verzoek tot handhaving) het aangrijpingspunt is voor derden. Het behouden van de actio popularis voorkomt ingewikkelde discussies voor de rechter en biedt tegelijkertijd een serieuze en goede rechtsbescherming.

Vanuit het gezichtspunt van de verbetering en stroomlijning van het algemene bestuursrecht in Nederland wordt geconcludeerd dat de actio popularis in de praktijk weinig toegevoegde waarde heeft ten opzichte van het recht van belanghebbende (hier vallen onder andere natuur- en milieuorganisaties onder) en wordt vanuit de gedachte van harmonisatie en het zuiver houden van het recht van beroep gepleit voor het laten vervallen van de actio popularis. Harmonisatie is daarbij geen doelstelling op zichzelf. Het gaat hier om de nog steeds geldende doelstellingen uit de nota Zicht op wetgeving (de doelstellingen onderlinge afstemming, eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid), zoals het kabinet die recentelijk in de Nota wetgevingskwaliteitsbeleid nog eens expliciet heeft bevestigd. Daarbij wordt benadrukt dat het werken met verschillende kringen van beroepsgerechtigden de toegankelijkheid van het recht schaadt, het zo gewenste bundelen van procedures bemoeilijkt en de kans op fouten vergroot.

Volledigheidshalve kan daar nog aan worden toegevoegd dat een actio popularis geen noodzakelijke voorwaarde is om een subjectief recht tot gelding te brengen. Dit is een andere manier om te zeggen dat als er sprake is van een subjectief recht, men in bestuursrechtelijke termen een belang heeft dat rechtstreeks bij een besluit is betrokken en men dus belanghebbende is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht met het daaruit voortvloeiende beroepsrecht. Het springende punt hierbij is dus wel de vraag, of er in een concreet geval sprake is van een subjectief recht. De rechter zal dit elke keer moeten beoordelen. Dit is een afwijking ten opzichte van het huidige systeem waarin de beroepsprocedure niet met een dergelijke beoordeling wordt belast.

### **Toegang tot milieu-informatie**

Voor de positie van burgers is van groot belang welke toegang zij hebben tot informatie die van belang is om hun rechten uit te oefenen. Burgers zijn zich vaak niet bewust van de risico's van buitenaf die hun leefsituatie beïnvloeden en de mogelijkheden van bezwaar- en beroepsmogelijkheden.

In internationaal verband zijn de Europese richtlijn inzake de vrije toegang tot milieu-informatie (90/313/EEG) en het eerder genoemde Aarhus-verdrag van belang. De EG-richtlijn wordt op dit moment aangepast aan het Verdrag van Aarhus, omdat de Europese Commissie, namens de EU, mede-ondertekenaar van het verdrag is. Ook wordt op Europees niveau bekeken of de richtlijn betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten moet worden aangepast. In Nederland is de toegang tot informatie met name geregeld in de Wet op de openbaarheid van bestuur. Thans worden voorstellen ontwikkeld om de kenbaarheid van informatie met betrekking tot de aanwezigheid van risicobronnen te vergroten (registratieplicht en informatieverstrekking). Ook de mogelijkheden die ICT biedt, is het onderzoeken waard. Hierbij kan gedacht worden aan de vergroting van de toegankelijkheid van openbare gegevens en een actievere verstrekking van relevante informatie voor en aan burgers. In discussievoorstel 20c wordt voorgesteld om een onderzoek te starten naar de wettelijke aspecten en mogelijkheden van de inzet van ICT bij de uitvoering en handhaving van de milieuregelgeving. Hiervan zal de toegang tot milieu-informatie onderdeel uitmaken.

#### **Discussie over voorstel 16**

##### *a. Afspraken inzake de betrokkenheid van derden (aanvang korte termijn)*

Bij de uitwerking van de voorstellen van deze discussienota zal steeds het waarborgen van de positie van burgers in beschouwing worden genomen.

Het voorstel is om te bezien of in het kader van de uitvoering van het milieubeleid tussen overheid, bedrijfsleven en milieuorganisaties een gedragscode kan worden vastgesteld waarin tenminste afspraken worden gemaakt over de betrokkenheid bij convenanten, het voortraject van vergunningverlening die zelfregulering stimuleren en faciliteren en de beschikbaarheid van informatie. Ook kunnen afspraken worden opgenomen over het voeren van overleg en de wijze waarop het overleg wordt ingericht, en dergelijke.

##### *b. Betrokkenheid derden bij algemene regels (aanvang middellange termijn)*

Het voorstel is om met betrekking tot inrichtingen die onder algemene regels vallen in de Wet milieubeheer te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om de betrokkenheid van derden te vergroten. Hierbij zal in ieder geval gekeken worden naar het verzoek tot handhaving, de regeling van de nadere eis en de beschikbaarheid van relevante informatie. De uitkomsten van de onderzoeken naar de algemene regels die zijn genoemd in paragraaf 4.3.1. zullen hierbij worden betrokken.

##### *c. Actio popularis (aanvang korte termijn)*

Op het gebied van milieu is van oudsher het uitgangspunt gehanteerd dat het beroepsrecht dient te worden toegekend aan een ieder. Dit vanuit de gedachte dat het gebruik van het milieu een zaak is die voor iedereen van wezenlijk belang is en de inbreng van niet-belanghebbenden (In juridische zin) in een rechterlijke procedure een factor kan zijn die een bijdrage levert aan de kwaliteit van de besluitvorming. De voorstellen die in deze nota worden gedaan met betrekking tot zelfregulering (voorbeelden zijn voorstellen met betrekking tot een concernvergunning of een vergunning voor duurzame bedrijventerreinen) veranderen de relatie tussen derden en een bedrijf en benadrukken nog eens extra de noodzaak van een goede rechtsbescherming. Vanuit het gezichtspunt van het milieubeleid maakt de actio popularis daar onlosmakelijk deel van uit; vanuit andere gezichtspunten is dat niet het geval. Laatstbedoelde gezichtspunten hangen met name samen met argumenten van harmonisatie (onderlinge afstemming, eenvoud, duidelijkheid, toegankelijkheid) en dejuridisering, argumenten die pleiten tegen handhaving van de actio popularis. Daarnaast blijkt uit onderzoek dat de actio popularis in de praktijk weinig toegevoegde waarde heeft.

Het voorstel is om bij de discussie over deze discussienota in de Tweede Kamer tot een nadere afweging van de voor- en nadelen van het handhaven van de actio popularis te komen.

*d. Uitbreiding toegang tot milieu-informatie (aanvang korte termijn)*

Voor een goede bescherming van burgers is essentieel dat de relevante informatie goed toegankelijk is. Tot relevante informatie kunnen ook de resultaten van controles bij bedrijven worden gerekend. Met name bij de in hoofdstuk 4 genoemde besluiten op basis van artikel 8.40 kan dit van belang zijn, omdat burgers moeilijk zicht kunnen krijgen op de naleving van de milieuregelgeving door bedrijven die onder algemene regels vallen. Maar ook bij vergunningplichtige bedrijven kan de naleving voor burgers een vraagteken zijn. Het voorstel is om een in de Wet milieubeheer een regeling te ontwerpen waardoor burgers van de overheid meer zicht kunnen krijgen op de resultaten van controles op de naleving van milieuregelgeving bij bedrijven.

## 8. HANDHAAFBAARHEID EN HANDHAVING VAN MILIEUREGELGEVING

### 8.1 Handhaafbaarheid van milieuregelgeving

Om een toereikende handhaving van het milieurecht met het oog op het bereiken van de nagestreefde milieukwaliteit te realiseren, is het (onder meer) noodzakelijk dat de betreffende regelgeving als zodanig niet alleen uitvoerbaar maar ook handhaafbaar is. Voor een optimale handhaving van de regelgeving is allereerst de kwaliteit van de wetgeving zelf van belang. Ten tweede dient ook de handhaving als zodanig van een goed niveau te zijn. Handhaafbaarheid van regelgeving maakt het noodzakelijk dat:

- de regelgeving zodanig is geformuleerd, dat de regel duidelijk is en dat duidelijk is wie de normadressaat is;
- de systematiek van de regelgeving transparant en inzichtelijk is; door een overvloed aan elkaar overlappende of elkaar rakende regelgeving (waartussen «gaten» vallen) wordt de handhaafbaarheid verminderd. Dat geldt in het bijzonder voor de vele uitvoeringsregelingen.

In het algemeen worden wetsvoorstellen en ontwerp-amvb's getoetst op hun wetgevingskwaliteit. Bij die toetsing wordt het ontwerp in het bijzonder beoordeeld op de handhaafbaarheid.

Voor de beoordeling van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van (in voorbereiding zijnde) milieuregelgeving staan verschillende toetsen en methoden ter beschikking, zoals de Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets milieubeleid en milieuregelgeving die in 1994 aan de Tweede Kamer is aangeboden en de daarop gebaseerde werkmethode «Uitvoeringsgericht werken in vijf stappen». Daarnaast is er het gezamenlijk Steunpunt voorgenomen regelgeving (ingesteld door de ministers van VROM en EZ in samenwerking met de minister van Justitie), waar getoetst wordt op de handhaafbaarheid van de in voorbereiding zijnde regelgeving. Vanuit het Openbaar Ministerie (OM) is het document «Praktijktips OM toetsing strafrechtelijke handhaafbaarheid regelgeving» opgesteld. Voorts worden voor de handhaving van specifieke milieuregelgeving handhavingsuitvoeringsmethoden ontwikkeld, zoals voor het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming.

Verder is er een zogenaamde Tafel van elf; een methode ontwikkeld door Compliance Methodology Consultants. Hierin worden elf dimensies opgesomd die van cruciaal belang zijn voor de naleving van wetten: met elkaar bepalen deze de mate van naleving. De kwaliteit van regelgeving vormt één van die dimensies: ingewikkeldheid of gedifferentieerdheid van wetgeving maakt fouten in de naleving plausibel en verschaft een excuus voor niet-naleving.

Ook in de reactie van het kabinet op het rapport van de Commissie-Oosting is geconstateerd dat moet worden onderzocht hoe de complexiteit van regelgeving kan worden verminderd en geconstateerde tegenstrijdigheden kunnen worden weggenomen. De conclusies van de taskforce die in dat kader wordt ingesteld, zullen worden gebruikt bij de herziening van de milieuwetgeving.

#### *Handhaafbaarheid en EG-regelgeving*

In het nationale milieurecht moeten veel en vaak onder hoge tijdsdruk Europese regels worden geïmplementeerd. Bij implementatie van EG-regelgeving gaat noodgedwongen soms meer aandacht uit naar de termijn waarbinnen de implementatie moet plaatsvinden dan naar de nationale wetgevingskwaliteit. Dit bevordert de handhaafbaarheid van de Nederlandse milieuregelgeving niet. Ook kunnen definities, terminologie en wijze van regulering in EG-kader niet altijd even gemakkelijk worden vertaald naar het bestaande Nederlandse rechtssysteem. In EG-verband zal nog meer dan thans al het geval is, moeten worden gelet op de kwali-

teit van de te zijner tijd te implementeren EG-regelgeving (zie verder hoofdstuk 11 van deze nota). In het kader van de Interdepartementale Commissie Europees recht is bijvoorbeeld reeds gekeken naar de coherentie tussen EG-richtlijnen; op milieugebied betreft het de coherentie tussen de IPPC-, de MER- en de Sevesorichtlijn en de EMAS-verordening.

#### *Handhaafbaarheid, zelfregulering en zorgplichten*

De regelgeving moet goed aansluiten op de systemen van zelfregulering. Maar die aansluiting moet op een zodanige wijze worden gevonden, dat de handhaafbaarheid van de regelgeving is verzekerd.

Zowel bij de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke handhaving worden ervaringen opgedaan met verbeteringen van de handhaafbaarheid van de milieuregelgeving. Daarbij komt naar voren dat zorgplichten (zie ook voorstel 4) als vangnet de handhaafbaarheid van regelgeving kunnen vergroten. Een specifiek voorbeeld hiervan betreft de discussie over de «normadressaat» (tot wie is een bepaalde regel gericht, wie kan er op worden aangesproken, dus wie kan een overtreding begaan) van regels met betrekking tot inrichtingen of handelingen.

Bij de uitvoering en handhaving van de algemene maatregelen van bestuur die algemene regels bevatten voor bepaalde categorieën van inrichtingen (amvb's gebaseerd op artikel 8.40 van de Wet milieubeheer) bleken enkele onduidelijkheden te bestaan over het antwoord op de vraag tot wie de normen van deze regels zich richten en wie gehouden is tot naleving van deze regels. Uit de praktijk bleek dat dit vraagstuk ook speelt bij de naleving van vergunningvoorschriften. Met name van belang is de vraag of ook personen die werkzaam zijn in de inrichting aangesproken kunnen worden op overtreding van de algemene regels c.q. de vergunningvoorschriften.

Om deze redenen is in opdracht van het Ministerie van VROM een onderzoek uitgevoerd door de Universiteit Utrecht. De resultaten van dit onderzoek zijn neergelegd in het rapport «De normadressaat van milieuregels voor inrichtingen» dat in september 1998 is gepubliceerd. Uit dit rapport blijkt dat de uitleg die aan de artikelen 8.1, 8.20 en 18.18 Wet milieubeheer wordt gegeven van belang is voor de beantwoording van de vraag wie gehouden is tot naleving van de algemene regels of de voorschriften van de vergunning of de algemene regels. De normadressaat voor wat betreft de algemene regels zal dezelfde moeten zijn als voor de vergunningvoorschriften. Met name de uitleg van de tweede volzin van artikel 8.20 («Een voor een inrichting verleende vergunning geldt voor een ieder die de inrichting drijft. Deze draagt er zorg voor dat de aan de vergunning verbonden voorschriften worden nageleefd.») moet antwoord geven op de vraag tot wie de vergunningvoorschriften zich richten. De tweede zin van dit artikel kan ruim of eng worden uitgelegd. De onderzoekers zijn van mening dat de enge uitleg van artikel 8.20 de juiste is en dat de plicht tot naleving van de vergunning is opgelegd aan «degene die de inrichting drijft» en dat het niet de bedoeling is geweest om anderen rechtstreeks aan te spreken op naleving van de vergunningvoorschriften. Deze conclusie wordt versterkt door de uitleg die in de jurisprudentie wordt gegeven aan «degene die de inrichting drijft». Het betreft hier degene die feitelijk zeggenschap heeft en verantwoordelijk is voor de activiteiten in de inrichting. Dit kan veelal geen ander zijn dan degene die de inrichting drijft, omdat dit degene is die het in macht heeft te voldoen aan de voorschriften of ervoor te zorgen dat anderen kunnen voldoen aan de voorschriften.

In veel gevallen dat de werknemer de feitelijke overtreding begaat, kan degene die de inrichting drijft worden aangesproken op overtreding van de voorschriften van de vergunning. Dit is echter niet in alle gevallen mogelijk en met name bij de strafrechtelijke vervolging ontstaan knelpunten. In het geval dat een werknemer de vergunningvoorschriften niet naleeft en degene die de inrichting drijft, kan aantonen dat hem niets te verwijten valt, is het strafrechtelijk gezien zeer moeilijk om iemand aan te vervolgen voor overtreding van de voorschriften van de vergunning.

Deze problematiek speelt met name in het kader van de strafrechtelijke handhaving. Met vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie en de Inspectie Milieuhygiëne heeft daarom overleg plaatsgevonden over de mogelijkheden om ook anderen dan degene die de inrichting drijft aan te spreken op overtreding van de algemene regels of de voorschriften van de vergunning. Hierbij wordt in eerste instantie gedacht aan werknemers, maar het kan ook gaan om bijvoorbeeld tijdelijk ingehuurd personeel. Met het Openbaar Ministerie en de Inspectie Milieuhygiëne is om deze redenen gesproken over het opnemen van meer zorgplichtbepalingen in de Wet milieubeheer. Die zorgplichtbepalingen dienen uiteraard ook strafrechtelijk handhaafbaar te zijn. Het Openbaar Ministerie schat in dat dergelijke zorgplichtbepalingen goede mogelijkheden bieden, onder meer voor het zelfstandig vervolgen van personen die in de inrichting werkzaam zijn.

Ook in het kader van de afvalstoffenregelgeving worden zorgplichtbepalingen als een waardevolle aanvulling gezien om de handhaafbaarheid van de regelgeving te vergroten (zie ook de brief van 25 februari 2000 van het OM aan de Minister van VROM in reactie op het wetsvoorstel Structuur verwijdering afvalstoffen (kamerstukken II 1998/99, 26 638). Om deze reden ligt inmiddels een gewijzigd voorstel van wet, waarin een zorgplichtbepaling is opgenomen, bij de Eerste Kamer (kamerstukken 1999/00, 26 638, nr. 87). Organisaties die een intermediaire functie vervullen in de traditionele afvalstoffenverwijderingsketen door (facilitaire) diensten te leveren aan de traditionele spelers zouden volgens het OM eveneens via zorgplichten aan de afvalstoffenwetgeving kunnen worden gebonden.

In antwoord op kamervragen van de leden Poppe en Crone over het rapport «Wie betaalt, bepaalt» van de Erasmus Universiteit en het kernteam zware milieucriminaliteit van de regionale rechedienst van de regiopolitie Rotterdam-Rijnmond wordt ook ingegaan op de relatie tussen zelfregulering en de beoogde verbetering van de bestuurs- en strafrechtelijke handhaafbaarheid van het afvalstoffenrecht en het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming (kamerstukken II 1999/00, Aanhangsel nr. 335 en 336). In concreto gaat het hierbij om het onder de zorgplicht brengen van makelaars en handelaars in afvalstoffen, hun registratie, invoering van een systeem van verplichte certificering van intermediaire organisaties voor die gevallen die betrekking hebben op overheidsbeslissingen waaraan onderzoek en adviezen van intermediairs ten grondslag liggen, zoals bijvoorbeeld bodemonderzoek in het kader van het grondverzet en van het toepassen van bouwstoffen of in het kader van bodemsanering of milieuvergunningen Wet milieubeheer. Erkend wordt dat mogelijk in delen van de branche (milieuadviesbureaus) de zelfregulering te kort schiet. In aanvulling op de totstandkoming van een specifieke branchevereniging VKB (Vereniging Kwaliteitsborging Bodemonderzoek) en enkele andere certificatie-activiteiten, worden initiatieven genomen om de keten van zelfregulering te sluiten, door middel van het oprichten van een Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer (IKB), die eisen zal stellen aan de te hanteren werkwijzen en controle daarop. Makelaars zijn onder de zorgplicht van hoofdstuk 10 gebracht bij wetsvoorstel Epema (kamerstukken II 1998/99, 26 638, nr. 1–3). Verder zal worden gezien of en hoe de normadressaat van het Bouwstoffenbesluit kan worden uitgebreid tot een grotere groep dan alleen de gebruikers, ter verbetering van de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving; ook wordt gezien of, en in hoeverre, milieuadviesbureaus, laboratoria e.d. onder een zorgplichten kunnen worden gebracht.

#### *Verdere verbetering van de strafrechtelijke handhaafbaarheid*

De laatste jaren is het steeds meer gebruik geworden om het OM te betrekken bij de voorbereiding van milieuregelgeving. De totstandkoming van een Expertisecentrum Milieubeheer binnen de organisatie van het OM heeft hier een belangrijke bijdrage aan geleverd. Kijkend naar die alle-

daagse praktijk van regelgeving en beoordeling daarvan vallen echter onder meer de volgende punten op:

- De aandacht voor handhaafbaarheid komt vaak in een (te) laat stadium van voorbereiding van regelgeving aan de orde; de kaders waarbinnen dan nog wijzigingen kunnen worden aangebracht, zijn feitelijk al getrokken. Maar in een vroegtijdiger stadium weet de regelgever vaak wel dát hij wat wil, maar nog onvoldoende concreet wát dan precies.
- Duidelijke uitspraken over het gewenste niveau van handhaving van regelgeving worden niet altijd systematisch gedaan: de indruk bestaat dat soms genoeg wordt genomen met symboolwetgeving (wetgeving die als zodanig voldoende effect zou sorteren en die niet gehandhaafd zou behoeven te (kunnen) worden).
- De communicatie tussen OM en de departementale regelgever verloopt soms stroef, doordat over-en-weer verschillen in benadering van de problematiek onvoldoende worden herkend en erkend.
- Meer in het algemeen zorgt de toetsing van de handhaafbaarheid van alle ontwerp-milieuregelgeving door het OM voor een fors beslag op de aldaar beschikbare capaciteit, terwijl de indruk bestaat dat bij een meer structurele aanpak besparingen daarop mogelijk zouden zijn.

In overleg tussen de Ministeries van VROM en Justitie en het OM is de gedachte ontstaan om een Handhaafbaarheidsproject Milieuregelgeving op te zetten. Daarbij zal worden getracht door middel van zogenoemde «goed-voorbeeld-projecten» OM en de departementale regelgever in het proces van regelgeving meer en vroegtijdiger aan elkaar te klinken. Met behulp van dergelijke projecten kan worden gedemonstreerd hoe in een proces van regelgeving de handhaafbaarheid in al zijn facetten van meet af aan kan worden meegenomen en het OM vroegtijdig kan worden betrokken zonder het te realiseren beleidsdoel in gevaar te brengen. Resultaat van het Handhaafbaarheidsproject zouden niet alleen beter handhaafbare wetgevingsproducten kunnen zijn; het project kan een bredere werking krijgen wanneer ook een document met vooral praktische, goed toepasbare en concrete tips ten behoeve van het voorbereiden van regelgeving kan worden opgesteld (in aanvulling op of met herziening van het al bestaande document Praktijktips OM). Een en ander zal naar verwachting ook bijdragen aan het transparanter worden van de milieuregelgeving, waarbij met name de veelheid van uitvoeringsregelingen op amvb-niveau om aandacht vraagt. Het project is begin 2001 van start gegaan.

#### **Discussie over voorstel 17**

*a. Handhaafbaarheid bevorderen door duidelijke kaders voor zelfregulering, onder meer met behulp van zorgplichten (aanvang korte termijn)*

Het voorstel is om de handhaafbaarheid van de milieuregelgeving langs twee sporen te verbeteren: een spoor gericht op de inhoudelijke formulering van de wetgeving en een spoor gericht op de systematiek van de wetgeving.

Door duidelijke kaders voor zelfregulering in de wetgeving op te nemen, kan de handhaafbaarheid eveneens sterk worden verbeterd. De voorstellen van deze discussienota, met name uit hoofdstuk 4, kunnen hier in belangrijke mate aan bijdragen. Met name discussievoorstel 4 (introductie van een systeem van zorgplichtbepalingen) kan ook vanuit handhaafbaarheidsmotieven worden ondersteund. Hierbij is van belang dat de zorgplichtbepalingen zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk handhaafbaar zijn.



b. *Uitvoering Handhaafbaarheidsproject milieuregelgeving (VROM, Justitie en OM; reeds gestart)*

Begin 2001 is een handhaafbaarheidsproject van start gegaan dat kan leiden tot concrete voorstellen (in algemene en specifieke zin) ter verbetering van de handhaafbaarheid van bestaande regelgeving en tot een handreiking ten behoeve van de aanpak van nieuw te ontwikkelen regelgeving.

c. *Verbeteren kwaliteit EG-regelgeving met het oog op de handhaafbaarheid (continu)*

Op Europees niveau heeft Nederland aandacht gevraagd voor verbetering van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het Europese recht. Het voorstel is om deze inspanningen te intensiveren, mede in relatie tot voorstel 22.

## 8.2 Handhaving van milieuregelgeving

Een toereikende handhaving van de milieuregelgeving is weliswaar geen doel op zich, maar is om meer dan één reden van groot belang. Handhaving moet in belangrijke mate bijdragen aan het bereiken van een aanvaardbaar niveau van naleving van de milieunormen. Milieuwetgeving wordt immers niet voor niets tot stand gebracht: wetgeving is een van de middelen om de nagestreefde milieukwaliteit te realiseren en daarbij voldoende bescherming te bieden tegen inbreuken op subjectieve rechten. Niet toereikende naleving leidt tot het niet bereiken van de op democratische wijze vastgestelde beleidsdoelen en tot een tekort schietende bijdrage aan de handhaving van de rechtsorde.

### *«Handhaven met effect»*

Op het gebied van de milieuwethandhaving hebben zich de afgelopen jaren belangrijke ontwikkelingen voorgedaan. Dat geldt ook voor de «niet-handhaving» door middel van gedogen, waaraan sinds het uitbrengen van het «Gezamenlijk beleidskader inzake het terugdringen van het gedogen van milieuovertredingen» door de Ministers van VROM en V&W (kamerstukken II 1991/92, 22 343, nr. 2) stelselmatig aandacht wordt gegeven door het kabinet. De nota «Grenzen aan gedogen» uit 1996 (kamerstukken II 1996/97, 25 085, nr. 2) bouwt hierop voort.

Het bestaande beleid aangaande gedogen wordt in het kader van deze nota niet ter discussie gesteld. De Evaluatiecommissie Wet milieubeheer gaat onderzoek doen naar specifieke onderwerpen binnen het thema handhaving. Het verschijnsel gedogen is een van deze thema's. Gedoogsituaties dienen zoveel mogelijk vermeden te worden en zijn mede vanuit het oogpunt van handhaving en geloofwaardige wetgeving onwenselijk. Er blijven echter altijd gevallen denkbaar waar sprake is van overmacht of een overgangssituatie waarbij gedogen de enige redelijke optie is. Voor de betrokkenen blijkt dan vaak een lastige situatie dat wat bestuursrechtelijk gedoogd wordt, strafrechtelijk nog wel voor vervolging in aanmerking komt. Om in de toekomst gedoogsituaties zoveel mogelijk te vermijden, is vanuit het bedrijfsleven gepleit voor de mogelijkheid van het opnemen van een vrijstellingsregeling in de Wet milieubeheer – of onderliggende regelgeving – waarmee onder stringente voorwaarde een tijdelijke vrijstelling kan worden verleend.

Met het NMP2 en de implementatie daarvan kwam het instrumentarium ter handhaving van het milieurecht nog duidelijker in de schijnwerpers te staan. Geconstateerd werd dat het instrumentarium verbetering behoeft en dat praktische en juridische belemmeringen in het verleden tot onvoldoende gebruik van het instrumentarium leidden.

In 1994 is opdracht gegeven aan prof.mr.dr.s. F.C.M.A. Michiels en mr. A.B. Blomberg van de Vrije Universiteit Amsterdam om onderzoek te doen naar de mogelijkheden om een meer effectieve handhaving van het

milieurecht te ontwikkelen door middel van een onderzoek naar theorie en praktijk van de handhaving van het milieurecht. In 1997 verscheen daarop het rapport: «Handhaven met effect».

Het rapport «Handhaven met effect» geeft een zeer compleet overzicht van de mogelijkheden tot handhaving in het bestuursrecht, het strafrecht en het privaatrecht en combinaties daarvan. Het bevat 69 concrete aanbevelingen, gericht tot alle handhavingsactoren. Daarnaast wordt in het rapport op basis van uitgebreid praktijkonderzoek bij tal van handhavingsinstanties een beeld geschetst van de handhavingspraktijk: wat is effectieve handhaving en wat zijn de succes- en faalfactoren daarbij; wanneer is welke weg (bestuurs-, straf- of privaatrecht) of combinatie van wegen aangewezen; hoe is het gesteld met de organisatie, beleid en samenwerking bij de handhaving en met de inzet van het handhavingsinstrumentarium. In het rapport wordt ook ingegaan op voor de handhaving relevante ontwikkelingen in het milieurecht zoals vormen van zelfregulering.

Bij brief van 6 juni 1997 (kamerstukken II 1996/97, 22 343, nr. 28) heeft het kabinet het rapport «Handhaven met effect» aan de Tweede Kamer aangeboden en de Kamer meegedeeld dat het kabinet de conclusies van het rapport in grote lijnen onderschrijft. In een brief van 29 augustus 1997 heeft het kabinet vervolgens aangegeven langs welke drie sporen van het kabinet op korte termijn actie te verwachten was (kamerstukken II 1996/97, 22 343, nr. 29, nadien aangeduid als «de augustusbrief»). Deze sporen betreffen de verbetering van het handhavingsinstrumentarium, de gezamenlijke bepaling van een landelijke strategie en de samenwerking bij de handhaving. Met betrekking tot de 69, tot de handhavingsactoren gerichte, aanbevelingen uit «Handhaven met effect» is in de brief van 5 februari 1998 (kamerstukken II 1996/97, 22 343, nr. 32) per aanbeveling aangegeven welke reactie door de betrokken actor is gegeven en voorzover van toepassing de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering. Nadien wordt er regelmatig over de voortgang van de verbetering van de milieuwethandhaving gerapporteerd aan de Tweede Kamer (in «zomer- en winterbrieven» over handhaving, onder kamerstuknummer 22 343).

#### *«Handhaven op niveau»*

Het offensieve handhavingsbeleid dat voor het milieurecht is ingezet met «Handhaven met effect» heeft inmiddels een bredere doorwerking gekregen in het kader van het rapport «Handhaven op niveau» uit 1998, dat in opdracht van het Ministerie van Justitie door de Commissie privaatrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving (de commissie-Michiels) is opgesteld en het kabinetsstandpunt van 18 april 2000 «Handhaven op Niveau» dat hierop een reactie is (kamerstukken II 1999/00, 26 800 VI, nr. 67).

#### *Verbetering handhavingsinstrumentarium*

Met de verbetering van het handhavingsinstrumentarium zoals aangegeven in het regeringsstandpunt inzake «Handhaven met effect» is inmiddels de nodige voortgang geboekt. Genoemd kunnen worden:

- Het wetsvoorstel *Verbetering handhavingsbevoegdheden* (kamerstukken II 1999/00, 26 929, nrs. 1–2), dat in november 1999 bij de Tweede Kamer is ingediend.
- Het *Transactiebesluit milieudelicten* (Stb. 2000, 320) op basis van de Wet economische delicten, dat op 1 november 2000 in werking is getreden.
- Het onderzoek naar *de toepassing en de werking van de artikelen 173a en 173b van het Wetboek van Strafrecht* in de praktijk, waarvan de resultaten in de eerste helft van 2001 beschikbaar zullen komen. Dit onderzoek (van het Instituut METRO van de Universiteit van Maas-

tricht, de Rijksuniversiteit Leiden en het Centrum voor Milieuvraagstukken van de Universiteit van Amsterdam) richt zich op de volgende vragen: (1) Leidt de huidige formulering van de genoemde bepalingen in de praktijk tot problemen waardoor een effectieve strafrechtelijke handhaving wordt belemmerd, en (2) indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord: op welke wijze zouden bedoelde bepalingen kunnen worden geherformuleerd waardoor het milieu beter wordt beschermd? Mede op basis van de uitkomsten zal worden bezien of er aanleiding bestaat om tot wetswijziging over te gaan.

- Het wetsvoorstel *Handhavingsstructuur*, dat waarschijnlijk in de tweede helft van 2001 aan de Raad van State zal worden voorgelegd.

Het eveneens toegezegde wetsvoorstel milieudoorlichting verkeert nog in een voorbereidingsfase. Resultaat van een milieudoorlichting zou moeten zijn een objectief (extern) onderzoeksrapport, waarin de organisatorisch-, administratief- of technisch-zwakke plekken van het bedrijf in relatie tot de (niet-)naleving van milieuvoorschriften zichtbaar worden gemaakt. Op basis daarvan kunnen het bevoegd gezag en het bedrijf initiatieven nemen om te komen tot een verbetering van de situatie in de toekomst.

Vermeldenswaard is tevens het medio 2000 gestarte onderzoek van de Universiteit Utrecht om – mede in het licht van de voorgenomen inhoud van de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht – de rechtsbescherming tegen sanctiebesluiten in het milieurecht te analyseren. Het onderzoek richt zich onder meer op de vraag of de handhaving in de praktijk wordt belemmerd door rechtsbeschermingsmogelijkheden (aan de kant van de overtreder), en op de vraag hoe sterk de burger staat die via rechtsbescherming handhaving wil afdwingen. Het onderzoek zal in de eerste helft van 2001 worden afgerond.

#### *Bestuurlijke handhaving en eerstelijns toezicht*

Het toezicht op de naleving en de bestuurlijke handhaving van de onder VROM en V&W vallende milieuwetgeving vinden momenteel op verschillende overheidsniveaus plaats: gemeenten, waterschappen, provincies en rijk. Deze vier overheden hebben ieder op hun «eigen» terreinen tot taak toe te zien op de naleving van de voorschriften en zo nodig bestuurlijke handhavingsinstrumenten toe te passen (bestuursdwang, last onder dwangsom, intrekken van een vergunning). Bestuursorganen waaraan de zorg voor de bestuurlijke handhaving is opgedragen, moeten daartoe in ieder geval zorgen voor een adequaat eerstelijns toezicht op de naleving van de voorschriften op hun terrein door degenen tot wie die voorschriften zijn gericht. Daarvoor moeten voldoende deskundige toezichthoudende ambtenaren worden aangewezen.

De opdracht tot toezicht en handhaving is nauw verbonden met de opdracht tot uitvoering van de milieuwetgeving. Hierbij geldt in het algemeen dat de handhavingsbevoegdheid in principe de uitvoeringstaak volgt. Een belangrijke uitvoeringstaak op milieugebied is bijvoorbeeld de milieuvergunningverlening aan inrichtingen: het met vergunningverlening aan inrichtingen belaste gezag moet derhalve ook zorg dragen voor de bestuurlijke handhaving bij die betrokken inrichtingen.

De verdeling van de bestuurlijke handhavingsbevoegdheden over de verschillende overheidsniveaus is momenteel onderwerp van het wetsvoorstel *Verbetering handhavingsbevoegdheden* (26 929). In dat wetsvoorstel gaat het vooral om het verbeteren en verduidelijken van de bevoegdheidsverdeling voor de handhaving van een aantal *niet-inrichtingsgebonden* voorschriften, zoals zorgplichten, waarvoor in de wet niet is geregeld welk bestuursorgaan ter zake een uitvoeringstaak heeft.

Voorts is de bevoegdheid tot handhaving bij (specifieke) *inrichtingen* aan de orde. Zoals is aangegeven in paragraaf 4.5 en discussievoorstel 10, zal

mede tegen de achtergrond van de aanbevelingen van de Commissie onderzoek vuurwerkrap de bevoegdhedenverdeling voor de vergunningverlening aan inrichtingen worden heroverwogen ten aanzien van inrichtingen die potentieel grote nadelige gevolgen kunnen hebben voor gezondheid en veiligheid. Het zal daarbij met name gaan om risicovolle situaties (bijvoorbeeld in de sfeer van externe veiligheid) waarin de vergunningverlening een zeer hoge mate van deskundigheid vraagt, in het licht van de grote nadelige effecten op de gezondheid en veiligheid van de mens en op het milieu die kunnen ontstaan bij een niet voldoende adequate vergunningverlening, naleving van die vergunning of handhaving. Hieruit voortvloeiende verschuivingen van de bevoegdheid tot vergunningverlening naar een hoger bestuursniveau hebben tevens een – met het oog op bedoeld vereist niveau van deskundigheid ook beoogde – verschuiving van de handhavingsbevoegdheid naar dat hogere niveau tot gevolg.

#### *Bestuurlijke handhaving en tweedelijns-toezicht*

Naast bestuurlijke handhaving en eerstelijns-toezicht vindt er tweedelijns-toezicht plaats. Daarbij gaat het om het toezicht van de Inspectie Milieuhygiëne op de (kwaliteit van de) uitvoering en de handhaving van de milieuwetgeving door de daartoe bevoegde bestuursorganen. Hiertoe zijn medewerkers van de Inspectie tot toezichthouder benoemd voor de totale milieuregelgeving waarvoor de minister van VROM verantwoordelijk is. Een belangrijk deel van het tweedelijns-toezicht betreft de kwaliteit van de milieuvergunningverlening en van de handhaving van de milieuregelgeving door de gemeenten en provincies. In de laatste «zomerbrief» over de handhaving van 26 september 2000 aan de Tweede Kamer (22 343, nr. 49, blz. 1 en 2) is uitgebreid ingegaan op de toezichtactiviteiten van de Inspectie en haar onderzoeken naar de naleving bij voor milieu, gezondheid en veiligheid relevante bedrijfstakken.

De noodzaak van een adequaat tweedelijns-toezicht is in de afgelopen jaren steeds meer naar voren gekomen. Daarom is besloten om de capaciteit van de Inspectie Milieuhygiëne met ingang van dit jaar uit te breiden met 65 fte ten behoeve van het (eerste- en) tweedelijns-toezicht. Daarbij heeft het kabinet onderkend dat er zeer veel wordt gedaan door alle handhavingpartners om het toezicht op de uitvoering van het milieubeleid door doelgroepen en andere overheden te verbeteren. Niettemin vindt het kabinet dat een intensivering gerechtvaardigd is op grond van de uitkomsten van de inspectie-onderzoeken, de calamiteiten van de afgelopen periode en de onderzoeksresultaten terzake.

De gewenste intensivering van de handavingsinspanning is voor het kabinet tevens aanleiding om voor te stellen de bevoegdheid van de minister van VROM bij het tweedelijns-toezicht te versterken. Op dit moment bestaan diens interventiemogelijkheden uit het voeren van bestuurlijk overleg met het betrokken bevoegde gezag en het indienen van een verzoek bij dat gezag om een handhavingsbeschikking (tot toepassing van bestuursdwang, oplegging van een last onder dwangsom of intrekking van een vergunning of ontheffing) te nemen. Wat zo'n verzoek betreft, bevindt de minister van VROM zich momenteel in dezelfde positie als iedere burger: het bevoegd gezag kan alles afwegende, een verzoek van de minister afwijzen, weigeren een besluit te nemen of weliswaar een besluit nemen maar het vervolgens niet ten uitvoer te brengen; daarna resteert de minister de gang naar de rechter. Voorgesteld wordt daarom de minister te voorzien van de bevoegdheid om het bevoegd gezag bij tekort schietende handhaving een bindende aanwijzing te geven tot het nemen van een besluit dat bestuurlijke handhaving gaat plaatsvinden, en tot het uitvoeren van zo'n besluit. Hierbij wordt primair gedacht aan het zo nodig kunnen geven van een aanwijzing

tot bestuurlijke handhaving bij risicovolle inrichtingen, maar de bevoegdheid van de minister zal daar niet op voorhand toe worden beperkt. Zoals ook voor de al bestaande aanwijzingsbevoegdheden geldt, moet de hier voorgestelde aanwijzing als ultimatum remedium worden beschouwd.

### *Samenwerking*

Bij het toezicht en de bestuurlijke milieuwethandhaving zijn veel instanties en personen betrokken.

Hierna wordt ingegaan op de mogelijkheden om de kwaliteit van de handhaving te vergroten door minder vrijblijvende vormen van samenwerking te bewerkstelligen.

Met de wetsvoorstellen *Verbetering handhavingsbevoegdheden en Handhavingsstructuur* is nauw verbonden het besef dat *samenwerking* tussen alle bij de handhaving betrokken instanties voor een efficiënte en effectieve handhaving essentieel is. De wetsvoorstellen brengen ook tot uitdrukking dat de verwachting is dat de betrokken overheden aan die essentiële voorwaarde zullen kunnen voldoen.

Het *wetsvoorstel Verbetering handhavingsbevoegdheden* bevat een regeling van de bevoegdheden voor de handhaving van een aantal specifieke milieuregels buiten inrichtingen. In het kader van de voorbereiding ervan is veel discussie gevoerd over het toedelen van de handhavingsbevoegdheid aan meer dan één bevoegd gezag. Over de onderlinge verdeling van de toepassing van de bevoegdheden moeten dan samenwerkingsafspraken worden gemaakt. Uiteindelijk hebben alle betrokken partijen wel met het wetsvoorstel ingestemd. Vanuit de Tweede Kamer is over het wetsvoorstel advies gevraagd aan prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels die op 3 april een positief advies heeft uitgebracht. Michiels noemt de gekozen oplossing geen ideale, maar een beter alternatief lijkt er ook zijns inziens niet te zijn. Bovendien is hij van mening dat er meer nodig is om de handhaving van het milieurecht op niveau te brengen: regionale milieudiensten kunnen volgens Michiels daarbij een belangrijke rol spelen.

Op dit moment is de lijn dat samenwerking tussen de verschillende bevoegde handhavingsinstanties tot stand komt via provinciale of regionale bestuursovereenkomsten. Inmiddels zijn in alle provincies één of meer van dergelijke overeenkomsten tot stand gebracht. Die bestuursovereenkomsten bieden ook een voor de hand liggend kader waarbinnen straks de afspraken over de bevoegdheidsverdeling, voorgeschreven in het wetsvoorstel *Verbetering handhavingsbevoegdheden*, kunnen worden neergelegd. Het wettelijk waarborgen van de met de bestuursovereenkomsten nagestreefde doelen tussen de vele bevoegde handhavingsinstanties zal geschieden door middel van het *wetsvoorstel Handhavingsstructuur*.

Medio 1999 is dit wetsvoorstel – dat ook in de zogenaamde «augustusbrief» uit 1997 was aangekondigd – in concept aan de handhavingspartners voorgelegd. Het wetsvoorstel beoogt de nagestreefde samenwerking van de handhavingspartners – welke primair dient plaats te vinden in het kader van de bestuursovereenkomsten – te waarborgen door (in hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer) te regelen wat onder een adequate handhavingsstructuur moet worden verstaan (en tot hoever de samenwerking moet gaan).

Het wetsvoorstel *handhavingsstructuur* voorziet in verband daarmee in een «stok-achter-de-deur»-bevoegdheid; gedacht wordt aan de bevoegdheid om een bindende aanwijzing te geven om zo nodig partners die zich zouden onttrekken aan de samenwerking tot de orde te kunnen roepen of

knopen daarover door te hakken. Het wetsvoorstel brengt geen wijziging in de bestuurlijke handhavingsbevoegdheden van de betrokken overheden.

Het concept-wetsvoorstel is inmiddels besproken in de Landelijke Commissie Milieuwethandhaving, de LCCM. Daarbij is overeenstemming bereikt over de inhoud van het wetsvoorstel:

- Bij de samenwerking bij de handhaving staat de gezamenlijke invulling en uitvoering van de bestuursovereenkomsten voorop. Toepassing van het wetsvoorstel moet daarom ultimum remedium zijn en bij voorkeur niet behoeven plaats te vinden. De minister van VROM moet echter in het uiterste geval zijn verantwoordelijkheid voor het geheel van de bestuursrechtelijke milieuwethandhaving waar kunnen maken. Dat geldt mutatis mutandis ook voor de provincie in haar verantwoordelijkheid voor de regie en coördinatie van de handhavingsstructuur. Deze filosofie wordt in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel uiteengezet.
- De invulling en de uitvoering die in de praktijk aan de bestuursovereenkomsten zullen worden gegeven, staan primair ter beoordeling van de bestuursorganen die aan de overeenkomsten deelnemen. Zij moeten tezamen onder regie van de provincies formuleren op welke wijze ze de uitvoering van de gemaakte afspraken door de partners zullen beoordelen. Zij zullen zich daarbij mede moeten laten leiden door de besluitvorming hierover op landelijk niveau.
- Een aanwijzing moet in het uiterste geval gegeven kunnen worden in situaties waarin de structurele samenwerking onvoldoende (gewaarborgd) is en een bestuurlijke interventie in het belang van een doelmatige handhaving noodzakelijk is. Vóórdat van een aanwijzing sprake kan zijn, moet vaststaan dat de in de bestuursovereenkomsten afgesproken correctiemechanismen (zoals bijv. overleg of arbitrage) niet leiden tot een oplossing en er sprake is van een bestuurlijke impasse. Het moet derhalve vaststaan dat er voldoende pogingen zijn ondernomen om er op vrijwillige basis uit te komen en dat deze pogingen hebben gefaald. De provincie heeft daarbij een regisserende rol.
- Mits aan bovenstaande voorwaarden is voldaan, is er aanleiding om het geven van een aanwijzing te overwegen indien afspraken ten onrechte ontbreken of gebrekkig zijn of geen uitvoering wordt gegeven aan wel gemaakte afspraken.
- De criteria aan de hand waarvan beoordeeld moet worden of een aanwijzing opportuun is, betreffen primair de vraag of de aanwezige handhavingsstructuur voldoende adequaat is en voldoet aan dat wat het belang van een doelmatige handhaving vereist. Relevant voor een adequate handhavingsstructuur zijn met name de volgende drie «systeemeisen»: de organisatie van de samenwerking (waaronder ook de coördinatie/regie van de samenwerking), de inhoud van de samenwerking en de feitelijke uitvoering moeten adequaat zijn. Er is een lijst van 15 punten beschikbaar waarin deze eisen verder zijn uitgewerkt; het is niet nodig om deze lijst op wetsniveau te regelen; opname in de memorie van toelichting volstaat.
- De reikwijdte van het wetsvoorstel is breed en beperkt zich niet tot samenwerking in de strikte zin van het woord: de handhavingsstructuur als zodanig moet voldoende adequaat zijn. Individuele belangen van handhavingsinstanties zullen derhalve opzij gezet moeten kunnen worden als het gemeenschappelijke belang van een adequate handhavingsstructuur dat vereist. Een voorbeeld van zo'n gemeenschappelijk belang betreft de adequate uitvoering van de landelijke vastgestelde handhavingsprioriteiten door de individuele handhavingsinstanties. De kwaliteit van de handhaving door een gemeente of provincie bij een individueel bedrijf blijft onderwerp van het tweedelijns-toezicht van de Inspectie Milieuhygiëne.  
In de memorie van toelichting zal een en ander met voorbeelden worden geïllustreerd.

- De aanwijzingsbevoegdheid komt te berusten bij de provincies met dien verstande dat de minister van VROM het voortouw heeft als het gaat om de provincie zelf. Er bestaan juridische en politieke bezwaren tegen het geven van een aanwijzing (door de provincie of de minister van VROM) aan een andere minister. Niettemin kan er in een ultieme situatie wel behoefte bestaan aan bijvoorbeeld een indringend overleg tussen de betrokken ministers. In het wetsvoorstel of in de memorie van toelichting wordt ingegaan op de relatie waarin de ministers op dit terrein tot elkaar staan.
- Er wordt van uitgegaan dat aan een gegeven aanwijzing uitvoering wordt gegeven. Desondanks zou het kunnen voorkomen dat een betrokken bestuursorgaan geen gevolg wenst te geven aan een aanwijzing. In verband hiermee wordt de mogelijkheid onderzocht van een bepaling die er toe zou moeten strekken dat het bestuursorgaan waaraan een aanwijzing is gegeven, een besluit moet nemen over de termijn waarbinnen en de wijze waarop uitvoering zal worden gegeven aan de aanwijzing. Tegen een dergelijk besluit of tegen het ontbreken ervan zal beroep openstaan en er kan een uitspraak van de bestuursrechter worden gevraagd. De rechter zou zijn uitspraak kracht bij kunnen zetten door zo nodig te bepalen dat het bestuursorgaan een door hem vast te stellen dwangsom verbeurt indien of zolang het niet voldoet aan de rechterlijke uitspraak.

Bij de in het wetsvoorstel Handhavingsstructuur te regelen aanwijzingsbevoegdheid die primair bij de provincies komt te berusten, is geen sprake van overlapping met de voorgestelde aanwijzingsbevoegdheid van de minister van VROM ten behoeve van de intensivering van het tweedelijnstoezicht. De eerstbedoelde aanwijzing is een interventie bij falende samenwerking en het doorhakken van knopen bij stagnatie in die samenwerking en niet, zoals hierboven al is aangegeven, de in deze discussienota voorgestelde interventie bij tekortschietende handhaving bij een individueel bedrijf.

Planning is om het wetsvoorstel in de tweede helft van 2001 aan de Raad van State voor te leggen.

De vorderingen die intussen worden geboekt met de bestuursovereenkomsten, worden nauwlettend in de gaten gehouden door middel van monitoring en evaluatie.

Zo maakt het bureau PriceWaterhouseCoopers in opdracht van het IPO regelmatig rapportages over de voortgang van de implementatie en de resultaten van de bestuursovereenkomsten. Parallel hieraan is er bij de Inspectie Milieuhygiëne een platform dat zich – vanuit de positie van de Inspectie als tweedelijnstoezichthouder – eveneens een oordeel vormt over de voortgang en de geboekte resultaten en de minister van VROM daarover adviseert.

Voorts laat de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer (ECWM) momenteel onderzoek uitvoeren met betrekking tot de zorgplicht voor de handhaving in artikel 18.2 van de Wet milieubeheer. Dit onderzoek betreft een in hoge mate empirisch onderzoek naar de mate waarin en de wijze waarop de in artikel 18.2 van de Wet milieubeheer vermelde plichten – zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving, gegevensverzameling en -registratie, alsmede klachtenbehandeling – in de praktijk worden nageleefd. Daarbij wordt tevens nagegaan of de bestuursovereenkomsten over de milieuwethandhaving bijdragen aan het functioneren van de zorgplicht voor de handhaving. Bij dit onderzoek is er contact gelegd met de provincies teneinde gebruik te kunnen maken van de gegevens die door of in opdracht van het IPO of anderen al zijn of worden verzameld over de uitvoering van bestuursovereenkomsten. De onderzoeksvragen die door de ECWM aan de Rijksuniversiteit Groningen en de Universiteit Twente zijn voorgelegd, hebben vooral een objectief-wetenschappelijk karakter. Een advies van de ECWM wordt begin 2002 verwacht.

Zonder op de resultaten van monitoring en evaluatie vooruit te willen lopen, is het wenselijk wel al na te denken over mogelijke aanvullende voorzieningen. De bestuursovereenkomsten zijn een behoorlijke stap in de goede richting, maar het is de vraag of zij qua aanpak geen verdere versterking nodig hebben om de uitvoering van een effectieve handhaving structureel in te bedden en te verzekeren. Zaken waarin de bestuursovereenkomsten noch de voorbereiding van het wetsvoorstel Handhavingsstructuur tot nu toe voldoende wijziging hebben laten zien, zijn de volgende.

- De afspraken tot samenwerking hebben momenteel doorgaans vooral betrekking op handhavingsactiviteiten die in samenwerkingsprojecten worden aangepakt; deze betreffen echter een relatief klein aandeel van de handhavingsactiviteiten van de verschillende instanties. Daar waar de handhaving wordt beschouwd als een taak die zelfstandig kan worden uitgevoerd, ontbreken afspraken veelal nog.
- De afspraken voorzien niet in de totstandkoming van een professionele handhavingsorganisatie ten behoeve van het toezicht. Elke instantie, hoe klein ook, blijft vrij om zijn eigen organisatie voor het toezicht en de ambtelijke voorbereiding van bestuurlijke handhavingsbesluiten te kiezen.  
De inzichten die na het uitbrengen van de augustusbrief zijn verworven en de in de afgelopen jaren plaatsgehad hebbende gebeurtenissen waarin het (mogelijk) tekortschieten van het milieutoezicht over het voetlicht is gekomen, kunnen niet tot een andere conclusie leiden dan dat het dringend wenselijk is om de mogelijkheid van een effectiever organiseren en vorm geven van (primair) het (eerstelijns)toezicht op alle betrokken overheidsniveaus diepgaand te onderzoeken. Onvermijdelijk dient zich daarbij «de regionale milieudienst» aan.

In zijn hierboven vermelde advies wijst prof. Michiels zoals al was aangegeven op de verdergaande mogelijkheid van samenwerking in regionale milieudiensten voor de uitoefening van toezicht en de ambtelijke voorbereiding van bestuurlijke besluitvorming:

«Het meest perspectiefrijk acht ik de samenwerking in regionale milieudiensten, waarvan thans de Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond de bekendste en meest succesvolle is. Deze diensten werken in betrekkelijk grote onafhankelijkheid, op afstand van de deelnemende besturen. De bestuursorganen hebben wel het laatste woord, als het gaat om het wel of niet nemen van een sanctiebesluit, maar dit is doorgaans het laatste stadium van een lang proces (waarin de overtreder overigens veelal tot naleving komt zonder dat nog een sanctie nodig is). Zij moeten, ingeval zij het voorstel van de dienst niet steunen, daarvoor de volle verantwoordelijkheid nemen, die ook duidelijk zichtbaar is. De perspectieven van bedoelde milieudiensten zijn uitvoeriger beschreven in het rapport «Handhaven op niveau» van de Commissie Bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving (Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1998) en in de daaraan ten grondslag liggende deelstudie van mr. A.B. Blomberg «Samen sterk met maatwerk» (Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1998). Voor de effectiviteit van het thans voorliggende wetsvoorstel (dat wil zeggen het wetsvoorstel Verbetering handhavingsbevoegdheden) zou het van belang zijn dat in die diensten niet alleen gemeenten samenwerken, maar ook de provincie en zo mogelijk de waterschappen in de regio. Het spreekt vanzelf dat ook een goede samenwerking tussen bestuur en justitie en politie van groot belang is, maar die samenwerking staat min of meer los van de materie die is geregeld in wetsvoorstel 26 929.»



Ook mr. G.A. Biezeveld, Officier van Justitie te Den Haag, lijkt in eenzelfde richting te denken. In het Tijdschrift voor Milieu & Recht (oktober 1999, nr. 10, blz 255–256) stelt hij dat zowel binnen het subsysteem van de bestuursrechtelijke als dat van de strafrechtelijke handhaving uitvoerende taken moeten worden verricht met het oog op de te bereiken resultaten. Aan de bestuursrechtelijke kant moeten er toereikende organisatorische voorzieningen zijn voor activiteiten op het vlak van toezicht, die door instanties afzonderlijk of gezamenlijk worden verricht. Dat geldt ook voor activiteiten die bestuurlijke en strafrechtelijke instanties gezamenlijk ondernemen. Volgens Biezeveld bieden de bestuurs-overeenkomsten geen uitzicht dat zulke voorzieningen er op vrijwillige basis snel zullen komen. Hij besluit zijn artikel met opmerkingen over de regievoering die noodzakelijk is bij het in de praktijk gestalte geven aan de gemaakte afspraken; van de verschillende handhavingsinstanties mag worden verwacht dat zij de ruimte bieden tot die regievoering. In dat geval kan volgens Biezeveld ook een klimaat ontstaan voor experimenten met verschillende vormen van structurele samenwerking – zoals in regionale milieudiensten – op het vlak van de uitvoering. De meerwaarde van samen handhaven zal zijns inziens dan echt duidelijk worden.

De gedachteontwikkeling over regionale milieudiensten in het kader van de versterking van de samenwerking bij de handhaving, is ook van invloed geweest op de denkrichting ten aanzien van een meer effectieve organisatie van de verlening van de milieuvergunningen. Dezelfde overwegingen die bij het streven naar een adequate milieuwethandhaving leiden tot het streven het toezicht en de ambtelijke voorbereiding van handhavingsbesluiten effectiever te organiseren, spelen een rol bij beschouwing van de kwaliteit van de organisatie van de vergunningverlening. In hoofdstuk 4 van deze nota is mede om die reden voorgesteld om in het kader van een daartoe te starten project voorstellen te ontwikkelen voor een ander model voor de organisatie van het proces van voorbereiding van vergunningverlening, in het licht van een toenemende complexiteit van de regulering van bedrijven en de eisen die dat stelt aan de kwaliteit van de beoordeling daarvan bij de vergunningverlening (zie discussievoorstel 10) maar ook aan de kwaliteit van de handhaving. De uit de voorstellen van hoofdstuk 4 van deze nota voortvloeiende wijzigingen in de aanpak van inrichtingen (bedrijven) veroorzaken immers ook een toenemende complexiteit bij de handhaving.

Het streven naar een meer effectieve handhaving door minder vrijblijvende samenwerking maakt het wenselijk om – op basis van partnership en binnen de context van de bestuursovereenkomsten – toe te werken naar een professionelere ambtelijke organisatie voor het milieutoezicht (en de ambtelijke voorbereiding van vergunningverlening en handhavingsbesluiten) op alle overheidsniveaus. De betrokken bestuursorganen blijven in dit verband de beschikking houden over hun bestuurlijke bevoegdheden. Overeenkomstig de kabinetsreactie op de aanbevelingen van de Commissie Oosting zal in een professionele ambtelijke organisatie een functiescheiding tussen beleid, uitvoering en toezicht daarbij een belangrijk uitgangspunt zijn.

De komende tijd zullen in samenwerking met betrokkenen verschillende modellen worden uitgewerkt, zoals:

- a) regionale/provinciale diensten (voor taken van alle betrokken overheden, inclusief die van het rijk),
- b) twaalf provinciebrede diensten en een één rijksdienst (voor taken die zich niet lenen voor uitvoering door een provinciebrede dienst),
- c) een aantal landsdeelbrede diensten en één rijksdienst (voor taken die zich niet lenen voor uitvoering door een landsdeelbrede dienst), of
- d) een nationale dienst met een hoofdkantoor en regionale vestigingen.

Uiteraard moeten de voor- en nadelen van deze (en/of eventueel ook andere) modellen op een rij worden gezet aan de hand van in het project nader te bepalen criteria.

Waar het bij het streven naar een adequate handhaving om gaat, is dat er een structuur voor het toezicht tot stand komt waarin:

1. informatie-uitwisseling en samenwerking bij het toezicht verzekerd is,
2. de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheden voor de prestaties (kwalitatief en kwantitatief) duidelijk toegedeeld zijn en voorzien van benodigde bevoegdheden om die verantwoordelijkheden waar te maken,
3. de betrokken bestuursorganen ten behoeve waarvan de ambtelijke diensten werken, gezamenlijk invloed hebben op de activiteiten en het prestatieniveau.

De reikwijdte van zo'n toezichtorganisatie dient bij voorkeur ten minste betrekking te hebben op bescherming van mens en milieu, in termen van milieukwaliteit (inclusief externe veiligheid). In het onderzoek zal ook andere met milieubescherming verwante belangenbehartiging onder de loep kunnen worden genomen.

Kenmerken zijn verder dat de uitoefening van toezicht door gemeenten niet langer plaatsvindt (en georganiseerd is) op gemeentelijke schaal, maar op een hoger niveau, waarin ook het provinciale milieutoezicht plaatsvindt, alsmede dat er sprake is van een scheiding tussen de toezicht-functie en de functies beleid en uitvoering. Bij de verder uit te werken modellering van zo'n organisatie van het milieutoezicht komen ook het toezicht door het rijk en de verhouding tussen «rijksdienst» en «regionale diensten» aan de orde. De toekomstige organisatie van de «rijksdienst» zal ook het (nog steeds benodigde) tweedelijns toezicht en de voorgestelde versterkte positie van de minister van VROM omvatten.

Aan de voorgestane organisatie van het milieutoezicht zijn kosten verbonden. De geschatte omvang daarvan is aan de orde bij de uitwerking van de verschillende modellen. Er moet rekening mee worden gehouden dat de kosten niet geheel zullen kunnen worden bestreden uit de besparingen op de huidige uitgaven voor de organisatie en uitvoering van het milieutoezicht op de verschillende niveaus.

#### **Discussie over voorstel 18**

##### *a. Het handavingsinstrumentarium wordt verbeterd (betreft lopende trajecten)*

Het voorstel is om het bestuursrechtelijk handavingsinstrumentarium verder te verbeteren zoals reeds aan de Tweede Kamer is toegezegd en waarover periodiek is gerapporteerd.

##### *b. Aanwijzingsbevoegdheid minister van VROM*

Het voorstel is – in het kader van de intensivering van het tweedelijns toezicht – de minister van VROM te voorzien van de bevoegdheid om het tot handhaving bevoegde gezag een bindende aanwijzing te geven tot het nemen van een besluit dat bestuurlijke handhaving gaat plaatsvinden, en tot het uitvoeren van zo'n besluit. De hier voorgestelde aanwijzing dient als ultimum remedium te worden beschouwd in gevallen van tekortschietende handhaving.

##### *c. Een duidelijke handavingsstructuur (betreft lopend traject)*

Het voorstel is om overeenkomstig de in de LCCM door de betrokken handavingspartners bevestigde afspraken in de Wet milieubeheer (via het wetsvoorstel Handavingsstructuur) vast te leggen, wat een effectieve handavingsstructuur ten minste moet inhouden. Voorgesteld zal ook worden om de provincies en de minister van VROM een

bevoegdheid te geven om bij wijze van stok-achter-de-deur door middel van een aanwijzing (aan een gemeente of waterschap, resp. aan een provincie) te interveniëren, wanneer de betrokken bestuurlijke handhavingpartners niet de afgesproken inspanningen leveren of de afgesproken output niet realiseren.

*d. Project toekomstige organisatie handhaving (aanvang middellange termijn)*

Het voorstel is om in samenhang met voorstel 10b van hoofdstuk 4 uit deze discussienota de komende tijd na te gaan hoe gestalte kan worden gegeven aan de vorming van regionale milieudiensten of andere samenwerkingsverbanden ten behoeve van een kwalitatief goede uitvoering van de handhaving door gemeenten, provincies, waterschappen en rijksdiensten. Doelstelling van dit project is voorstellen te formuleren om de uitvoering van de handhaving verder te professionaliseren en krachten, deskundigheid en inzicht te bundelen.

### *Een financiële voorziening bij het optreden van milieuschade*

Bestuurlijke handhaving is primair gericht op behoud en herstel van de milieusituatie. Hier ligt een raakvlak met het instrument van financiële zekerheid. Dit instrument dient om te voorkomen dat de voor de schade aansprakelijke persoon, financieel niet in staat is om de schade te vergoeden. Een amvb inzake financiële zekerheid ter uitvoering van art. 8.15 Wm is in voorbereiding. Een concept-amvb is in 1999 voor commentaar aan betrokken partijen voorgelegd. Het concept gaat – conform de notie van een verantwoordelijke samenleving – uit van het vrijwillig stellen van financiële zekerheid door bedrijven, voor het geval door activiteiten van die bedrijven milieuschade ontstaat. Voor de uitvoering van die gedachte is van groot belang de Milieuschadepolis, die in 1998 door de Nederlandse Verzekeraars op de markt is gebracht. Niettemin zou het bevoegd gezag – ten minste voor een bepaalde groep bedrijven, die meer dan gemiddelde risico's voor het milieu kunnen veroorzaken – over een bevoegdheid moeten kunnen beschikken om, indien niet vrijwillig tot het stellen van zekerheid wordt overgegaan, bedrijven via de vergunning aan te spreken op het stellen van financiële zekerheid.

Als echter aansprakelijkheidstelling van de veroorzaker niet mogelijk is (een actueel voorbeeld hiervan zijn de gevolgen van de zogenaamde «XTC-dumpingen»), dan wel financiële zekerheid tekort schiet (bijvoorbeeld indien de dader niet bekend is of indien de verzekeringspremies niet zijn betaald), blijft de schade voor de gedupeerde tenzij als vangnet een voorziening wordt gecreëerd. Een voorbeeld hiervan is het Fonds Luchtverontreiniging. Uit het Fonds Luchtverontreiniging (geregeld in hoofdstuk 15 van de Wet milieubeheer) kan aan een ieder die ten gevolge van plotseling optredende luchtverontreiniging schade heeft geleden en die niet verhaalbaar is, een vergoeding worden toegekend. Het Fonds is onlangs geëvalueerd door de Universiteiten van Maastricht en Leiden aangezien het soort schade waarvoor het Fonds destijds is ingesteld thans minder vaak optreedt. Het Fonds sluit kortom niet meer goed aan op de bestaande milieusituatie en het huidige milieubeleid. Eén van de conclusies van de onderzoekers is dan ook dat het zinvol is om het Fonds te integreren in een nog op te richten algemene milieuschaderegeling.

In het NMP en NMP2 was reeds aangekondigd dat onderzoek zou worden gedaan naar een algemene milieuschaderegeling. Het Ministerie van VROM heeft vervolgens twee onderzoeken laten uitvoeren. In het eerste onderzoek, uitgevoerd door KPMG en de KU Brabant, is gekeken naar de mogelijke functies en omvang van een milieuschaderegeling, de verschillende vormen van waardering van milieuschade, de juridische vormgeving en de financieringsmogelijkheden. In het tweede onderzoek hebben

de Universiteit Utrecht en het Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek een kwantificering gemaakt van de omvang van de milieuschade in Nederland alsmede van de soorten schade die voor een algemene milieuschaderegeling in aanmerking kunnen komen.

Mede op basis van de genoemde onderzoeken wordt gedacht aan een algemene milieuschaderegeling met als invalshoek het herstel van ecologische schade. Een belangrijke voorwaarde is dat de regeling een vangnetfunctie zal vervullen en beheersbaar is. In het licht van de hiervoor genoemde twee principes wordt gedacht aan de vergoeding van kosten voor herstel van ecologische schade die voortvloeien uit incidenten. Het Fonds Luchtverontreiniging zal zover mogelijk in een dergelijke regeling worden geïntegreerd.

De gedachtenvorming over een milieuschaderegeling is nog niet geheel afgerond. Bij de uitwerking van de milieuschaderegeling zullen ook nog andere vragen moeten worden beantwoord, onder andere:

- moeten er minimum- en maximumbedragen voor de uitkering vanuit de regeling worden vastgesteld?
- wie mogen de schade claimen (dit speelt in het bijzonder bij schade aan het milieu) en wie zorgen voor het herstel van de ecologische schade?
- hoe moet de regeling worden gevoed?
- wie moeten worden belast met het beheer en de uitvoering van de regeling?
- hoe wordt de afbakening met andere (vergoedings- of compensatie) regelingen geregeld?
- wat is de relatie met internationale regelgeving?

De aanscherping van milieu-aansprakelijkheid is overigens niet enkel een nationale aangelegenheid: ook internationaal heeft de verdere ontwikkeling en harmonisering van aansprakelijkheidsrecht veel aandacht. Voor Nederland is vooral het in februari 2000 door de Europese Commissie is aangenomen Witboek inzake milieuaansprakelijkheid van belang. In het Witboek wordt besproken hoe een communautaire regeling inzake milieuaansprakelijkheid kan worden opgezet met als oogmerk tenuitvoerlegging van het vervuiler-betaalt-beginsel. Door de lidstaten is aangegeven dat de meest geschikte optie een communautaire kaderrichtlijn voor de regeling van milieu-aansprakelijkheid is. De Europese Commissie streeft er naar eind 2001 een concept richtlijn voor te leggen. Aangezien aansprakelijkheid voor milieuschade en een milieuschaderegeling communicerende vaten zijn (vergoeding uit een milieuschaderegeling zal pas in beeld komen als de mogelijkheden van het aansprakelijkheidsrecht zijn uitgeput) is de voorgenomen richtlijn bij totstandkoming van een milieuschaderegeling belangrijk.

#### Discussie over voorstel 19

*Voorstellen ontwikkelen om tot een algemene milieuschaderegeling in de Wet milieubeheer te komen (aanvang korte termijn)*

Het voorstel is om een algemene milieuschaderegeling te ontwikkelen, die zijn juridische basis zou moeten krijgen in de Wet milieubeheer. Zo'n milieuschaderegeling zou met name gericht moeten zijn op het herstellen van ecologische schade die voortvloeit uit incidenten. Daarbij zullen het begrip ecologische schade en de gevallen waarop de regeling van toepassing is, goed moeten worden afgebakend. Bij de totstandkoming van zo'n regeling kan de wettelijke regeling van het Fonds Luchtverontreiniging worden ingetrokken.

## 9. VEREENVOUDIGING VAN WETGEVING EN VERMINDERING VAN ADMINISTRatieve EN BESTUURLIJKE LASTEN

### Verhouding tot voorgaande hoofdstukken

De voorstellen die in de voorgaande hoofdstukken zijn gedaan, hebben in de meeste gevallen gemeenschappelijk dat gestreefd wordt naar vereenvoudiging en – zo mogelijk – vermindering van wet- en regelgeving en een betere aansluiting van de milieuwetgeving op de voortschrijdende praktijk. Zo liggen de resultaten van integratie van milieuvoorschriften en deregulering in elkaars verlengde.

Vanwege het verbrokkelde karakter van de milieuwetgeving is reeds vroeg de wens geuit om de milieuvoorschriften te integreren. Bij de totstandkoming van de Wet milieubeheer is hieraan nadrukkelijk aandacht geschonken (zie par. 1.2.2. van de memorie van toelichting bij het wetsontwerp Vergunningen en algemene regels voor inrichtingen; procedures voor vergunningen en ontheffingen; handhaving, kamerstukken II 1988/89, 21 087, nr. 2). Met de inwerkingtreding van de Wet milieubeheer is dan ook reeds een aanzienlijke vereenvoudiging in de milieuregelgeving gerealiseerd. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven is de structuur van de Wet milieubeheer zodanig opgezet dat – in grote lijnen – de overige wetgeving die de bescherming van het milieu tot doel heeft een plaats in deze wet kan krijgen. Het integreren in de Wet milieubeheer en het ontwikkelen van modern instrumentarium, met name op het terrein van zelfregulering, zijn doelstellingen die goed passen in het beleid van vereenvoudiging en vermindering.

In veel gevallen zal het uitvoeren van de voorstellen leiden tot een vermindering van de administratieve lasten voor in het ene geval het bedrijfsleven en een vermindering van bestuurlijke lasten voor overheden in het andere geval.

De wens tot vereenvoudiging en vermindering van administratieve lasten is niet alleen beperkt tot milieuwetgeving en heeft een extra impuls gekregen door het Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteitsproject. Deze operatie is onder het eerste kabinet Kok eind 1994 met prioriteit gestart.

### MDW-projecten

Sinds de inwerkingtreding van de Wet milieubeheer heeft de vereenvoudiging van de regelgeving en vermindering van de administratieve lasten een extra impuls gekregen door het MDW-project.

De voor de milieuregelgeving meest relevante projecten in MDW-kader zijn tot nu toe:

- MDW/Inrichtingen Wet milieubeheer, start 1995;
- Vergunningprocedures bij bedrijfsvestiging, start 1997;
- Normalisatie en certificatie als alternatief voor overheidsregulering, start 1995;
- Geluidhinder, start 1996;
- Productwetgeving, start 1996; in het advies en het kabinetsstandpunt terzake van dit MDW-project is geconcludeerd dat de Warenwet op korte termijn zodanig zou moeten worden uitgebreid zodat deze wet een basis zou kunnen vormen om veiligheids- en gezondheidseisen te stellen aan de fabricage en het gebruik van producten, zoals nu voorkomend in de Wet gevaarlijke werktuigen en de Stoomwet. Een zodanig wetsvoorstel zal binnenkort worden aangeboden aan de Tweede Kamer. Nadat met deze tot Productwet, uitgebreide Warenwet, ervaring zal zijn opgedaan, kan worden overwogen een basis op te nemen voor bijvoorbeeld het stellen van specifieke milieu-eisen. Een dergelijke verdere uitbreiding zou overigens pas na een evaluatie tot stand kunnen worden gebracht. Indien hieruit voortvloeit dat de Warenwet inderdaad nog verder wordt uitgebreid, dient tevens voorzien te worden in een goede afstemming met hoofdstuk 9, Stoffen en producten, Wet milieubeheer. Immers, in dit integrale hoofdstuk, dat

reeds in het kader van het NMP-plus in 1990 werd aangekondigd, komen eveneens productgerichte milieubepalingen voor, waarbij overigens de nadruk ligt op de in onderlinge samenhang met het stofgerichte milieubeleid, via het reguleren van de gehele keten van stof, via het product, tot afvalstof.

- Wet verontreiniging oppervlaktewateren, start 1996;
- Harmonisatie planprocedure, start 1999.

In het kader van hoofdstuk 9 van deze discussienota kan met name ook op het MDW-project «Servicegerichte overheid» worden gewezen.

Wanneer een burger of een bedrijf op een bepaalde plaats een bepaalde activiteit wil gaan verrichten, heeft de overheid daarmee veelal vanuit allerlei invalshoeken en op allerlei manieren bemoeienis. Een treffend voorbeeld hiervan is het oprichten en vervolgens in gebruik nemen van een bouwwerk. Kenmerkend is dat die overheidsbemoeienis erg verbrokkeld is: de voorgenomen activiteit is veelal onderworpen aan een veelheid van voorschriften en besluiten van de overheid in meerdere hoedanigheden, die zich bovendien niet altijd verantwoordelijk voelt voor het geheel. Aldus kan de burger (als initiatiefnemer of als bezwaarhebbende buur) verzeild raken in een bureaucratisch doolhof waarin hij met vallen en opstaan zelf z'n weg moet zien te vinden. Voorzover deze problematiek het oprichten en vervolgens gebruiken van bouwwerken betreft, moet het recent gestarte MDW-project daarvoor oplossingen gaan aanreiken die leiden tot significante vermindering van de regel- en administratieve lastendruk voor de ondernemende burger. Toegespit op de samenloop van de bouwregelgeving in enge zin (Woningwet en Bouwbesluit) met andere bouwgerelateerde regelgeving (waaronder milieuregelgeving) kan daarbij bijvoorbeeld worden gedacht aan verheldering van de domeinafbakening tussen beleidsvelden, aan herijking van procedurele afstemmingsregels tussen beleidsvelden en aan stroomlijning van de sturingsfilosofie en de systematiek die aan technische bouwvoorschriften van het rijk ten grondslag liggen. Naar verwachting zal de eindrapportage van bedoeld MDW-project eind april 2001 gereed zijn.

Een ander onderwerp waarbij de vermindering van administratieve en bestuurlijke lasten een rol speelt, is de vereenvoudiging van de procedure voor de toepassing van de milieueffectrapportage bij vergunningverlening. Mede naar aanleiding van het advies van de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer en aanvullend onderzoek, wordt hiertoe een wetsvoorstel voorbereid. Dat wetsvoorstel zal globaal inhouden dat de procedure voor de toepassing van de milieueffectrapportage bij de aanvraag voor een vergunning voor een eenvoudige en niet omstreden activiteit, sterk wordt vereenvoudigd. Zo zal de richtlijnenfase worden vervangen door het gebruikelijke vooroverleg bij vergunningverlening op basis van de Wet milieubeheer en zal gelijktijdige inspraak plaats kunnen vinden op het milieueffectrapport, de vergunningaanvraag en de ontwerp-beschikking. In het wetsvoorstel zullen waarborgen worden opgenomen om de inhoudelijke kwaliteit van de milieueffectrapportage te garanderen.

## **Administratieve lasten**

Eind 1998 werd op voordracht van het Ministerie van EZ de Commissie Administratieve Lasten – naar haar voorzitter ook wel de commissie-Slechte genoemd – geïnstalleerd. De commissie werd gevraagd met voorstellen te komen om de administratieve lasten substantieel te verminderen. In mei 1999 heeft de commissie een tussenrapportage uitgebracht, getiteld «De papierberg te lijf». Hierin presenteert de commissie haar analyse van de administratieve lastenproblematiek en geeft concrete oplossingsrichtingen. De commissie constateert dat administratieve lasten voor bedrijven met name voortkomen uit de noodzaak om:

- gegevens apart te moeten bewerken, dus ook dubbel of driedubbel te moeten aanleveren;
- gegevens speciaal te moeten creëren met het doel naleving van bepaalde verplichtingen te kunnen laten controleren;
- bepaalde procedures van instrumentgebruik en informatieverzameling

- te moeten volgen die niet overeenkomen met rationele en gebruikelijke bedrijfsvoering;
- gegevens bij een snel veranderende technologie te moeten bewaren en
- gegevens met behulp van formulieren te moeten overdragen.

Aanbevelingen van de commissie zijn onder andere:

- het instellen van een onafhankelijk orgaan dat voorgenomen regelgeving toetst op administratieve lasten. Dit adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) is met ingang van 1 mei 2000 ingesteld. Dit college toetst of de administratieve lasten door het betrokken ministerie juist in kaart zijn gebracht en of alternatieven voldoende zijn onderzocht;
- het zichtbaar maken van de omvang en ontwikkeling van de administratieve lasten door de lasten te meten;
- het opstellen van actieprogramma's door de departementen waarin de administratieve lasten van de bestaande regelgeving wordt geïnventariseerd en waarin wordt ingegaan op mogelijkheden om de administratieve lasten te verminderen.

In november 1999 verscheen het eindrapport van de commissie getiteld «Regels zonder overlast». Het eindrapport is een logisch vervolg op het tussenrapport. In het eindrapport schenkt de commissie ruim aandacht aan de mogelijkheden die de informatie- en communicatietechnologie (ICT) kan bieden.

In de kabinetsreactie van 20 oktober 1999 (kamerstukken II 1999/00, 24 036, nr. 138) op het tussenrapport en het kabinetsstandpunt van 11 februari 2000 (kamerstukken II 1999/00, 24 036, nr. 148) op het eindrapport worden veel van de aanbevelingen overgenomen.

De administratieve lasten van de Wet milieubeheer, voornamelijk voortvloeiend uit hoofdstuk 8, voor het bedrijfsleven zijn in 1998 berekend op 2 miljard gulden per jaar (Moret, Ernst & Young; onderzoek administratieve lastendruk, 1998). Naast de Wet milieubeheer zijn er nog veel sectorale milieuwetten die administratieve lasten met zich brengen. Om de administratieve lastendruk terug te dringen, zijn diverse acties in gang gezet zoals het vervangen van vergunningen door algemene regels, verruiming van de meldingsregeling en vereenvoudigen van registraties van afvalstoffen. Voorts zal onder andere een lastenreductie worden bereikt door betere toepassing van ICT en een vermindering van de stroom die aan de Inspectie Milieuhygiëne voor advies wordt voorgelegd. De genoemde acties zijn aangegeven in het actieprogramma administratieve lasten van VROM dat 15 mei 2000 naar de Tweede Kamer is gestuurd (kamerstukken II 1999/00, 24 036, nr. 160).

Een verdergaande reductie van niet alleen de administratieve lasten wordt verwacht door integratie van wetgeving en het faciliteren van systemen van zelfregulering. Ook een vermindering of samenvoeging van uitvoeringsregelingen zou hierbij betrokken moeten worden om een daadwerkelijke vereenvoudiging te bewerkstelligen. Hierbij is het grote aantal circulaire, beleidsregels en dergelijke ook een aandachtspunt. Naast de wetten in formele zin is waarschijnlijk ook winst te behalen op het punt van de reductie van de administratieve lasten bij de uitvoeringsregelingen (amvb's en ministeriële regelingen; op dit moment – afhankelijk van de definitie van milieuregelgeving – zo'n 300 regelingen). Hoewel amvb's al steeds vaker op 2 of meer wetten worden gebaseerd, lijkt een verdergaande integratie of andere wijze van afstemming op uitvoeringsniveau mogelijk.

## Discussie over voorstel 20

### a. Vereenvoudiging van wetgeving en vermindering van administratieve lasten door heldere kaders voor zelfregulering (aanvang korte termijn)

Het voorstel is om de milieuwetgeving aanzienlijk te vereenvoudigen (waardoor ook de administratieve lastendruk voor bedrijven aanzienlijk kan verminderen) door het uitvoeren van de voorstellen uit deze discussienota, met name de voorstellen uit hoofdstuk 4, waarbij de stabiliteit van wet- en regelgeving niet uit het oog mag worden verloren.

### b. Onderzoek naar vereenvoudiging en deregulering uitvoeringsregelgeving (aanvang korte termijn)

Een belangrijk deel van de milieuregelgeving bestaat uit gedelegeerde regelgeving (amvb's en ministeriële regelingen). Het voorstel is om te onderzoeken of door integratie, samenvoeging of harmonisatie deze uitvoeringsregelgeving (afhankelijk van de definitie thans zo'n 300 amvb's en ministeriële regelingen) op milieugebied kan worden vereenvoudigd en/of gedereguleerd. Hierbij gaat het voornamelijk om milieuwetgeving waarvoor de minister van VROM eerstverantwoordelijk is. Met dit onderzoek zal naar verwachting in de eerste helft van 2001 een aanvang kunnen worden gemaakt.

### c. Onderzoek naar wettelijke aspecten en mogelijkheden van ICT (aanvang korte termijn)

Op dit moment bestaat onvoldoende inzicht in de vraag, in hoeverre de bepalingen van de bestaande milieuwetgeving de mogelijkheden voor het gebruik van ICT bij de uitvoering of handhaving van de milieuregelgeving stimuleren of belemmeren. In de praktijk loopt op dit moment een aantal initiatieven. De mogelijkheden om ICT toe te passen in de milieuregelgeving dienen echter verder in kaart te worden gebracht. Gedacht kan worden aan het aanvragen van vergunningen, het uitwisselen van gegevens of het verstrekken van informatie aan burgers (zie ook hoofdstuk 7, voorstel 16). Naar verwachting kan de administratieve lastendruk van het bedrijfsleven en de bestuurlijke lasten van de overheden als gevolg van de milieuwetgeving worden teruggebracht door een bredere toepassing van de mogelijkheden van ICT.

Het voorstel is om in 2001 een onderzoek terzake te starten.

### d. Beperking stroomstukken (betreft lopend traject)

De stroom stukken die door bevoegde instanties (vaak in afschrift) moeten worden toegezonden aan de Inspectie Milieuhygiëne, dan wel aan de minister van VROM, zal worden beperkt. Het voorstel is om hiertoe zo spoedig mogelijk een verzamelwetsvoorstel aan de Raad van State aan te bieden. De administratieve lastendruk van overheden zal naar verwachting hierdoor afnemen.



## 10. EXPERIMENTEREN BINNEN RANDVOORWAARDEN

### Behoeftte aan experimenteren

De beleidsontwikkelingen in de richting van meer zelfregulering en zelfsturing zoals elders in deze nota beschreven, leiden tot de vraag naar ontwikkeling en bijstelling van regelgeving. In bepaalde gevallen kan het te vroeg zijn voor een definitieve wettelijke oplossing, maar zal het beter zijn om proefondervindelijk vast te stellen of een bepaalde wetswijziging of een nieuw wettelijk instrument een bijdrage kan leveren aan de gewenste beleidsrichting.

In het kader van de boven reeds aangehaalde Experimentenwet Stad & Milieu is voor een dergelijke aanpak gekozen. De toenmalige Minister van VROM achtte het voor een structurele juridische verankering van de Stad-en-Milieu benadering, met name voor wat betreft de mogelijkheid om af te wijken van wet- en regelgeving, nog te vroeg. Over stap 3 (met name over de mogelijkheid van het afwijken van milieukwaliteitseisen) was (en is) immers nog veel te doen. Sommigen voorzagen dat gemeenten te gemakkelijk de derde stap zouden kiezen; anderen hadden vraagtekens bij de noodzaak en behoefte op gemeentelijk niveau of plaatsten kanttekeningen bij het mogelijk ontstaan van rechtsongelijkheid. Ook waren er veel opmerkingen over compensatie. Zou de compensatie binnen hetzelfde milieucompartment moeten plaatsvinden? In hoeverre kan milieuverlies gecompenseerd worden door een toename van de sociale kwaliteit van de leefomgeving? Besloten is om door middel van een aantal experimenten in het stedelijk gebied praktijkervaring op te doen met de toepassing van de Stad-en-Milieu benadering, alvorens een standpunt in te nemen over de vorm en inhoud van een (eventuele) definitieve (juridische) regeling (eindevaluatie uiterlijk 1 januari 2005).

### Beperkingen

In het rapport «De toekomst van de Wet milieubeheer» wordt aanbevolen om in de Wet milieubeheer de ruimte te bieden voor een in eerste instantie beperkt experimenteerartikel. De keuze voor een beperkte mogelijkheid tot experimenteren komt met name voort uit de gesignaleerde spanning tussen:

- enerzijds de behoefte aan flexibiliteit teneinde de veronderstelde effectiviteit van een wettelijke regeling in de praktijk te kunnen toetsen,
- en anderzijds de met wettelijke vastlegging van beleid beoogde rechtszekerheid, consistentie en continuïteit/bestendigheid.

Op de hierboven bedoelde spanning wordt ook ingegaan in het rapport van de Interdepartementale werkgroep anticipatie- en experimenteerbepalingen van 6 juni 1997 dat op 10 juni 1997 door de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer is aangeboden. Dit resulteert in dat rapport in aanbevelingen voor inhoudelijke en procedurele waarborgen. De inhoudelijke waarborgen betreffen naast de algemene kwaliteitseisen van goede wetgeving (onder meer die betreffende uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid) met name de bescherming van rechten van burgers en bedrijven (rechtszekerheid), de afweging ten aanzien van het gelijkheidsbeginsel, de kansrijkheid van het experiment, en de concrete en nauwkeurige afbakening. Als procedurele vereisten gelden in ieder geval de tijdelijkheid van het experiment (zie ook 10.2 van de Aanwijzingen voor de regelgeving) en het uitvoeren van een evaluatie na afloop van het experiment. Daarnaast wordt ingegaan op de afweging ten aanzien van het niveau van de vastlegging van het experiment: in een wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling. Er zal altijd sprake moeten zijn van een wettelijke grondslag; de mogelijkheid en de wijze van delegatie zijn met name afhankelijk van de ingrijpendheid van het experiment en de begrenzing.

In 1999 heeft de Tweede Kamer naar aanleiding van een aantal kritische adviezen van de Raad van State over experimenteerbepalingen de regering gevraagd om een visie op dit instrument. Het Interdepartementaal wetgevingsberaad heeft vervolgens met het oog

hierop een werkgroep ingesteld. Het eindrapport van het Interdepartementaal wetgevings-beraad is, voorzien van een advies van de Raad van State, op 4 augustus 2000 (brief met kenmerk 5044595/00/6) door de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer aangeboden. In de door het kabinet onderschreven aanbevelingen worden de inhoudelijke en procedurele waarborgen ten aanzien van experimenteren, zoals opgenomen in het rapport van de Interdepartementale werkgroep anticipatie- en experimenteerbepalingen uitgewerkt en aangevuld. Aan de Aanwijzingen voor de regelgeving zullen ter implementatie van het rapport twee nieuwe aanwijzingen worden toegevoegd.

### **Voorstellen voor experimenten buiten het huidige wettelijke kader**

Deze nota bevat op verschillende plaatsen voorstellen tot wijziging van wetgeving waarbij het experimenteren alvorens tot een definitieve wettelijke regeling te komen, een aantrekkelijke optie is.

Dit betreft allereerst de regelgeving ten aanzien van bedrijfsmatige activiteiten als bedoeld in hoofdstuk 8 Inrichtingen van de Wet milieubeheer. In hoofdstuk 4 van deze discussienota wordt ingegaan op verschillende mogelijke wijzigingen in het stelsel ten aanzien van inrichtingen teneinde beter in te kunnen spelen op systemen van zelfregulering en de wenselijkheid van een gedifferentieerde aanpak van bedrijven, doelgroepen en milieueffecten (dit kan ook uitruil of saldering van milieueffecten betreffen). Voorgesteld wordt om een wijziging van de wettelijke regeling van hoofdstuk 8 voor te bereiden. Voor knelpunten die inmiddels zijn uitgekristalliseerd (bijvoorbeeld waar het betreft de vergunning op hoofdzaken), zal dit een voorstel voor definitieve wettelijke regeling kunnen zijn. Voor die aspecten waarbij oplossingsrichtingen en mogelijke effecten daarvan nog verdere uitwerking behoeven, kan de inzet van experimenteerwetgeving worden overwogen. De behoefte tot experimenteren ten aanzien van het wettelijk kader kan met name liggen op het vlak van een de individuele inrichtingen overstijgende aanpak van bedrijven of milieueffecten, en het ervaring opdoen met een verdergaande opzet van één loket voor bedrijven (waar het gaat om verschillende regelgeving ten aanzien van inrichtingen en producten, waarbij ook verschillende bevoegde instanties zijn betrokken). In het rapport «Duurzaam ondernemen en regelgeving» wordt voorgesteld om voor bepaalde (koploop)-bedrijven de mogelijkheid te openen om onder bepaalde voorwaarden te experimenteren met het oog op de ontwikkeling van schone (doorbraak)-technologie.

Ook betreffende het stelsel van milieubeleidsplanning bestaat mogelijk de behoefte aan experimenteren. Met name de verdere gedachtevorming over meer integrale vormen van planning in de richting van omgevingsplanning kan leiden tot de behoefte om mogelijke wijzigingen op hun praktischeffecten te toetsen. Teneinde die praktijktoetsing niet onmogelijk te maken door allerlei juridische belemmeringen, zou tijdelijke afwijking van met name ook procedurele regels mogelijk moeten kunnen zijn.

#### **Discussie over voorstel 21**

##### *a. Een experimenteerbasis in hoofdstuk 8 Inrichtingen, van de Wet milieubeheer (aanvang korte termijn)*

Het voorstel is om in het kader van de wijziging van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer ook te bezien of het overweging verdient om in de Wet milieubeheer de mogelijkheid op te nemen om tijdelijk bij algemene maatregel van bestuur voor een categorie van gevallen, bedrijven of milieueffecten af te wijken van een aantal, in de experimenteerbasis nader aan te duiden, bepalingen van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer. Waar nodig kan op een dergelijke wijze een beter inzicht worden verkregen in de effecten van te overwegen wetswijzigingen. Voor mogelijke experimenten gelden inhoudelijke en procedurele

waarborgen, alsmede een maximale geldingsduur (van bijvoorbeeld vijf jaar) en wordt voorzien in een evaluatie. Ook hier geldt overigens dat binnen de grenzen van voor Nederland geldende internationale verplichtingen (met name de Europese richtlijn inzake Integrated Pollution and Prevention Control, de zogenaamde IPPC-richtlijn) moet worden gebleven.

*b. Een experimenteerbasis in hoofdstuk 4 Milieubeleidsplanning, van de Wet milieubeheer (aanvang korte termijn)*

Het voorstel is om in de wet de mogelijkheid op te nemen om in bepaalde gevallen af te wijken van met name procedurele bepalingen en bepalingen ten aanzien van bevoegdheden teneinde de mogelijkheden van een verdere integratie van milieubeleids- en omgevingsplanning te verkennen.

## 11. INTERNATIONALE DIMENSIE

### Opereren binnen internationale en Europese kaders

De zorg voor het milieu en het beleid dat daartoe wordt gevoerd, is de laatste decennia steeds meer een Europese of zelfs mondiale aangelegenheid geworden. Zoals reeds in hoofdstuk 1 is aangegeven, wordt het nationale milieurecht in hoge mate beïnvloed door het internationaal en Europees milieurecht. Naar schatting is inmiddels 80 procent van de Nederlandse milieuregelgeving van internationale of Europese herkomst. Met name het Europese milieurecht laat zich op vrijwel alle denkbare terreinen gelden.

Met dit gegeven moet terdege rekening worden gehouden, wanneer, zoals in deze nota, voorstellen worden gedaan tot ontwikkeling van nieuwe instrumenten die recht doen aan recente (beleids)ontwikkelingen of beter geschikt zijn om hardnekkige milieuproblemen op te lossen. De vraag die allereerst beantwoord moet worden is in hoeverre het hier om ontwikkelingen en problemen gaat, die uitstijgen boven het nationale niveau – zoals bijvoorbeeld de thema's klimaatverandering en verzuring – en, zo ja, of de ontwikkeling van het gewenste nieuwe instrumentarium dan niet (primair) op mondiaal of Europees niveau zou moeten plaatsvinden. Een goed voorbeeld betreft de handel in emissies. Afhankelijk van de schaalgrootte van het met dit instrument op te lossen milieuprobleem, kan het efficiënter zijn om in te zetten op het regelen op mondiaal, Europees, nationaal, regionaal of lokaal niveau of een combinatie daarvan.

Indien ontwikkeling op nationaal (of regionaal/lokaal) niveau (vooralsnog) de voorkeur verdient, doet zich de vraag voor naar de inpasbaarheid binnen het bestaande mondiale en met name Europese kader. Het Europese kader omvat naast de Europese milieuregelgeving ook relevante Europese regels inzake staatssteun, handelsbelemmeringen en mededinging. Biedt het Europese kader onvoldoende ruimte, dan moet worden afgetast of er draagvlak bestaat om dit kader aan te passen om belemmeringen die de ontwikkeling op nationaal niveau verhinderen, weg te nemen. Daarbij moet de eerste inzet gericht zijn op het Europees breed vinden van oplossingen en pas in tweede instantie op het creëren van specifieke uitzonderingen voor Nederland alleen. Het is daarbij zaak om niet alleen bij de Europese Commissie gehoor te vinden, maar ook met andere lidstaten hierover in gesprek te komen. Het is te verwachten dat bij de voorziene uitbreiding van de EU en een komend Europa van meerdere snelheden de noodzaak alleen maar groter wordt om met «verwante» lidstaten gezamenlijk op te trekken en te komen tot gemeenschappelijk gedeelde prioriteiten. Daarnaast zal het Europese parlement een belangrijke gesprekspartner kunnen zijn.

### Inspelen op ontwikkelingen in andere lidstaten en bij de Europese Commissie

De stellige indruk is dat er voldoende aanknopingspunten zijn om met andere lidstaten een dialoog te starten over de kansen en risico's die vanuit Europees kader bij de verdere uitwerking van de voorstellen uit deze nota mogelijk opkomen. Veel van de voorstellen uit deze nota refereren immers aan ontwikkelingen die zich ook in andere lidstaten voordoen. In die lidstaten doen zich vergelijkbare tendensen voor in de richting van schaalvergroting, verdere professionalisering, zelfregulering, interne en externe integratie, duurzame ontwikkeling, differentiëring in instrumentarium, versterking van marktgerichte benaderingen om knelende beleidstekorten op te heffen, enz. Een groot aantal van de in deze nota beschreven vraagstukken is derhalve ook in andere lidstaten onderwerp van debat en ook daar buigt men zich over de vraag naar de even-

tuele noodzaak tot aanpassing van het Europese kader. Enkele in het oog springende voorbeelden zijn in dit verband het leggen van relaties tussen milieuzorg bij bedrijven en vergunningverlening, het opzetten van systemen van verhandelbare emissies en het verder vorm geven van een beleid met betrekking tot stoffen en producten. Voor al deze onderwerpen wordt in veel lidstaten naar nieuwe arrangementen gezocht en wordt tegelijk onderkend dat het Europese kader daarbij vaak achterloopt. Heel pregnant wordt dit bijvoorbeeld gevoeld bij het verkennen van de mogelijkheden van verhandelbaarheid van emissies en het daarmee mogelijk conflicterende, voor de individuele emittent geldende principe van het gebruik van best bestaande technieken uit de IPPC-richtlijn.

Maar ook op Europees niveau dienen zich initiatieven van de Commissie aan, zoals het witboek Milieuaansprakelijkheid, het komende witboek Chemicals Policy, het groenboek over de handel in broeikasemissierechten binnen de Europese Unie en het zesde milieufactieprogramma, waarop, met de voorstellen uit deze nota als vertrekpunt, actief kan worden ingespeeld.

Het belang van een goede afstemming met andere lidstaten, de Commissie en het Europees Parlement kan niet genoeg worden onderstreept. Het verleden heeft laten zien dat bij een voldoende inzet goede resultaten zijn te behalen. De totstandkoming van de Mededeling van de Europese Commissie betreffende convenanten waarbij Nederland een leidende en initiërende rol had, is wat dit betreft een mooi voorbeeld.

In de praktijk blijkt dat ook het gebruiken van informele netwerken een effectieve manier is om onderwerpen onder de aandacht te brengen en op de (politieke) agenda te krijgen. In dit verband kan bij voorbeeld worden gewezen op het European Soil Forum. In dit forum wordt door vertegenwoordigers van de lidstaten, de aspirant-lidstaten en de Europese Commissie de ontwikkeling van een mogelijk Europees bodembeschermingsbeleid besproken. Een ander belangrijk netwerk is het IMPEL-netwerk (European Union Network for the implementation and Enforcement of Environmental Law). In het IMPEL-netwerk zijn alle lidstaten en de Europese Commissie vertegenwoordigd. Binnen IMPEL worden projecten uitgevoerd die gericht zijn op verbetering van de toepassing en handhaving van de Europese regelgeving in de lidstaten. In een IMPEL-project dat zich richtte op de MER-, IPPC-, en Seveso-richtlijn en de EMAS-verordening, kon vanuit Nederland met succes aandacht worden gevraagd voor de in de nationale praktijk gewenste mogelijkheden tot synergie tussen deze regelingen.

Gelet op de reikwijdte en het ambitieniveau van de voorstellen uit deze nota zal een belangrijke inspanning moeten worden gepleegd om ervoor te zorgen dat andere lidstaten, de Commissie en het Europees Parlement tijdig en effectief worden benaderd over kansen en knelpunten vanuit Europees kader bij het verder realiseren van die voorstellen. Het is om die reden wenselijk om nader te inventariseren welke mondiale of Europese dimensie de voorstellen uit deze nota hebben en hoe daarmee (strategisch) zou moeten worden omgegaan in de te voeren dialoog met andere lidstaten en de Commissie en het Europees Parlement. Tegelijk zouden parallelle ontwikkelingen in andere lidstaten en potentieel kansrijke, door de Commissie en het Europees Parlement ingezette of op gang te brengen ontwikkelingen nader in kaart kunnen worden gebracht. Daarbij kan deels worden voortgeborduurd op eerder verricht onderzoek door het IEEP Arnhem en het EIPA Maastricht. Voorts zou, uitgaande van de vele internationale contacten en voorzieningen die binnen de ministeries zijn opgebouwd, een actieplan moeten worden opgesteld aan de hand waarvan bedoelde dialoog op systematische wijze vorm kan krijgen. Een nog meer gericht en doordacht gebruik van netwerken als het IMPEL-netwerk kan daarvan onderdeel uitmaken.

## **Noodzaak om Europees te denken en te handelen**

Een belangrijke voorwaarde ten slotte voor een succesvolle afstemming met alle relevante Europese partners mag hier niet onvermeld blijven. Het betreft enerzijds de bereidheid en vaardigheid om nationale wensen en voornemens ook zoveel mogelijk in Europese termen te vatten en in een Europese context te plaatsen en anderzijds de discipline om de afspraken die eenmaal op Europees niveau gemaakt zijn, adequaat uit te voeren. Bij dit laatste gaat het er vooral om dat de door de Europese wetgevende organen vastgestelde en eventueel door de Europese rechter verduidelijkte regels getrouw en nauwgezet worden omgezet, toegepast en gehandhaafd. Het inbrengen van en draagvlak zoeken voor nationale wensen en voorstellen in contacten met Europese partners wordt ernstig bemoeilijkt, wanneer de geloofwaardigheid van Nederland als loyale lidstaat ter discussie staat ten gevolge van gebrekkige of incorrecte implementatie. In het verleden is er nogal eens voor gekozen om voor ons nationale (milieu)recht moeilijk inpasbare Europese regelgeving te «neutraliseren», door deze bij de omzetting een sterk nationale vertaling te geven (Afvalstoffenrichtlijnen) of door slechts beperkt aandacht te geven aan een goede uitvoering ervan in de praktijk (Habitat- en Vogelrichtlijn). Het verschijnsel dat de rechter gedwongen wordt tot een richtlijn-conforme uitleg van nationale wetgeving, bij voorbeeld omdat daarin te zeer is vastgehouden aan het eerder bestaande, nationale begrippenkader, doet zich nog steeds met enige regelmaat voor en is niet bevorderlijk voor het aanzien van Nederland als betrouwbare Europese lidstaat. De Wet milieubeheer moet genoeg mogelijkheden bieden om de Europese milieuregelgeving tijdig, zorgvuldig en adequaat om te zetten en te faciliteren. Het voorstel tot wijziging van hoofdstuk 3 van de Wet milieubeheer dat thans bij de Tweede Kamer ligt (zie bijlage 3), heeft hier betrekking op en bevat mogelijkheden om tot een snellere, en tegelijk meer strikte implementatie van EG-regelgeving te komen. Bezien wordt nog in hoeverre dit wetsvoorstel in het licht van het kabinetsstandpunt inzake versnelde implementatie van EG- en andere internationale besluiten aanpassing behoeft. Daarnaast dient uiteraard de aandacht voor uitvoering, toezicht en handhaving van Europese regelgeving bij de andere overheden niet te verslappen. Het op adequate wijze informeren, faciliteren en ondersteunen van die overheden blijft in dit verband van groot belang.

Wat betreft de noodzaak om veel meer nog dan voorheen bij de ontwikkeling van nieuwe instrumenten in Europese termen te denken, kan de hierboven aangekondigde inventarisatie handvaten verschaffen.

### **Lering trekken van ervaringen op Europees niveau en in andere lidstaten**

Voor sommige voorstellen uit deze nota geldt dat deze op Europees niveau al zijn of worden gerealiseerd en dus meer als een inhaalslag moeten worden beschouwd. Het EG-verdrag biedt in dit verband twee aansprekende voorbeelden: de codificatie van milieubeginselen en het faciliteren van het proces van externe integratie. Hier behoeft dan ook niet een discussie over de aanpassing van het Europese kader te worden geëntameerd, maar kan dat kader juist een belangrijke inspiratiebron vormen bij de uitvoering van de corresponderende nationale voornemens uit deze nota. Overigens kan ook de nationale regelgeving in andere lidstaten een nuttig referentiepunt bieden. Nederland is inmiddels ten aanzien van belangrijke, in deze nota behandelde onderwerpen door verschillende lidstaten ingehaald. Deze lidstaten hebben reeds belangrijke (verdergaande) stappen gezet op terreinen als interne en externe integratie, codificatie van milieubeginselen, het opnemen van zorgplichten, integrale productregelgeving en dergelijke. Bij de uitwerking van voor-

stellen uit deze nota op die terreinen, ligt het dan ook voor de hand om mede gebruik te maken van rechtsvergelijkend onderzoek.

#### **Discussie over voorstel 22**

*a. Actieplan voor dialoog over voorstellen discussienota (aanvang korte termijn)*

Het voorstel is om voortbouwend op eerder verricht onderzoek en gebruik makend van de bestaande internationale contacten en voorzieningen de volgende acties te ondernemen. De eventuele mondiale of Europese dimensie van de voorstellen uit deze nota wordt nader geïnventariseerd. Daarbij worden tegelijk parallele ontwikkelingen in andere lidstaten en kansen en risico's op Europees niveau in beeld gebracht. Op basis hiervan wordt een nadere visie ontwikkeld hoe de dialoog over de nota voorstellen met alle relevante Europese partners gevoerd kan worden. Voor het organiseren van die dialoog wordt een actieplan opgesteld.

*b. Aanpassing wetsvoorstel hoofdstuk 3 Wet milieubeheer (aanvang korte termijn)*

Het voorstel is om te bezien in hoeverre het wetsvoorstel met betrekking tot hoofdstuk 3 Wm naar aanleiding van het kabinetsstandpunt Versnelde implementatie van EG- en andere internationale besluiten aanpassing behoeft.

## **12. AANZET VOOR EEN VERVOLGTRAJECT**

### **Nogmaals het doel van de discussienota**

Zoals in de inleiding is aangegeven heeft de discussienota tot doel een discussie aan te gaan met verschillende actoren over de uitgangspunten van de toekomstige milieuwetgeving. Primair betreft het hier een discussie met de vertegenwoordigers van de Tweede Kamer, overheden, burgers en bedrijfsleven. Een discussie is van belang om zekerheid te krijgen over de richting die het juridisch instrumentarium van het milieubeleid moet inslaan. De doelstelling is om uiteindelijk een samenhangend en modern instrumentarium neer te zetten dat vele jaren mee kan. Vermeden moet worden dat op ad hoc basis per wetsvoorstel discussies plaatsvinden over de richting van de milieuregelgeving die leiden tot suboptimale oplossingen en vaak op korte termijn weer onderhevig zijn aan wijzigingen.

Een brede discussie over deze nota zou ook onderbouwing moeten leveren voor een prioritering in de voorstellen de uitwerking daarvan. Hieronder zal een zeer globale voorzet worden gegeven.

### **Vervolg van de discussienota: de discussie**

De discussienota over de toekomst van de milieuwetgeving die thans voor u ligt, is aangeboden aan de voorzitter van de Tweede Kamer. Om een brede discussie met de diverse doelgroepen mogelijk te maken, worden door het Ministerie van VROM in het land overleggen, workshops, etc. over de nota of specifieke onderdelen daarvan georganiseerd. Met deze discussies zal een aanvang worden gemaakt op het moment dat de discussienota is aangeboden aan de voorzitter van de Tweede Kamer. Naar verwachting zal in de tweede helft van 2001 de discussie over de voorstellen uit deze nota kunnen worden afgerond. Voor de discussies over de nota zullen in ieder geval de volgende actoren worden uitgenodigd:

- overheden, naast vertegenwoordigers van de overkoepelende organisaties zoals IPO, VNG en UvW, ook vertegenwoordigers van individuele gemeenten, provincies en waterschappen of samenwerkingsverbanden;
- natuur- en milieuorganisaties, waaronder vertegenwoordigers van de Stichting Natuur en Milieu en de Milieufederatie;
- bedrijfsleven, naast vertegenwoordigers van overkoepelende organisaties zoals VNO/NCW, MKB-Nederland en LTO-Nederland ook vertegenwoordigers van individuele bedrijven;
- vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht;
- vertegenwoordigers van universiteiten of andere wetenschappelijke instellingen.

Bekeken zal worden of ook andere doelgroepen bij de discussies betrokken gaan worden. Naast vertegenwoordigers van het Ministerie van VROM (inclusief de inspecties) zullen ook vertegenwoordigers van andere departementen deelnemen aan de discussie.

### **Nader standpunt en plan van aanpak**

Nadat de discussie met de Tweede Kamer en met de diverse doelgroepen is afgerond zal het kabinet een nader standpunt uitbrengen waarin zal worden aangegeven wat de uitkomst van de discussie is, welke voorstellen voor uitwerking in wetgeving of nader onderzoek in aanmerking komen en op welke wijze dit gaat gebeuren. Het is denkbaar dat nieuwe voorstellen tijdens de discussie naar voren komen. Ook deze zullen



worden betrokken bij het formuleren van een kabinetsstandpunt. De voorstellen uit de discussienota zijn verschillend in de mate van concreetheid en uitwerking. In een aantal gevallen is nader onderzoek nodig, terwijl in andere gevallen sprake is van het eerste stadium van ontwerpen van wetsvoorstellen.

Het streven zal erop gericht zijn om zoveel mogelijk voorstellen uit te werken in één wetsvoorstel. In bijlage 3 is aangegeven welke wijzigingen van de Wet milieubeheer lopen en welke wijzigingen in voorbereiding zijn. Het is denkbaar dat voorstellen uit de discussienota worden «meegenomen» in wetsvoorstellen die thans in voorbereiding zijn en wellicht in een gering aantal gevallen in lopende wetswijzigingen. Het totale traject tot wijziging van de Wm en de andere relevante milieuwetgeving zal zeker 5 tot 10 jaar in beslag nemen.

Bij het kabinetsstandpunt zal een plan van aanpak worden gevoegd. In dit plan van aanpak zal een aanzet gegeven worden voor een prioriteitstelling (waarbij de onder het volgende kopje «prioriteitstelling» opgenomen voorlopige criteria gelden), een voorgenomen tijdspad en een doorkijk naar de mogelijke uitwerking van voorstellen.

### **Prioriteitstelling**

In de voorstellen kan een volgorde worden aangebracht van uitvoering op korte, middellange en lange termijn. Om deze volgorde aan te brengen, kunnen voorlopige criteria worden gehanteerd waarbij continu in het achterhoofd moet worden gehouden dat de uitwerking van de verschillende onderdelen passen in de grote lijnen en verbanden die in de discussienota zijn aangegeven.

Criteria voor voorstellen die op korte termijn voor uitwerking in wet- en regelgeving in aanmerking komen zijn of waarvoor onderzoek zo snel mogelijk moet worden gestart: de huidige wetgeving frustreert de uitvoering van reeds ingezet en geaccordeerd beleid, de uitwerking van beleid dat prioriteit heeft (bijvoorbeeld klimaatbeleid) vereist andere/nieuwe wetgeving dat om deze reden ook met voorrang tot stand moet komen, de aansluiting of uitvoering van Europese en internationale regelgeving en de mogelijkheid om «mee te liften» met op stapel staande wijzigingen. Voorstellen die niet aan deze criteria voldoen kunnen meer op middellange, dan wel lange termijn worden geplaatst.

Als laatste wordt opgemerkt dat discussienota en het uitwerken van de voorstellen onverlet laat dat de Wet milieubeheer tijdens dit proces door (reeds lopende of in gang gezette) wetswijzigingen wordt aangepast. Met deze wetswijzigingen is in het kader van deze nota rekening gehouden.

### **Gevolgen voor de praktijk**

Sinds de inwerkingtreding van de Wet milieubeheer is het niveau van de uitvoering aanzienlijk gestegen. De algemene indruk is echter dat nog lang niet overal optimaal gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die de Wet milieubeheer biedt. Een voorbeeld hiervan zijn de mogelijkheden van de zogenaamde verruimde reikwijdte. De uitvoering van de Wet milieubeheer vergt dus blijvende aandacht. In de voorgaande hoofdstukken is veel aandacht besteed aan de werking en de uitvoering van de bestaande regelgeving. Dit is gebaseerd op onderzoek dat sinds de totstandkoming van de Wet milieubeheer en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen heeft plaatsgevonden.

Ook bij de uitwerking van de voorstellen uit de discussienota zal goed gekeken worden naar de toekomstige uitvoeringspraktijk. Het bevoegd gezag, handhavers, burgers en bedrijfsleven moeten de tijd krijgen om de veranderingen in te kunnen voeren en zich eigen te maken. Een belangrijk

element hierin is of er sprake is van wijzigingen in de bevoegdheidsverdeling. Zoals nu in de discussienota is aangegeven, brengen de meeste voorstellen geen (nieuwe) veranderingen in de bevoegdheden teweeg. Zoals in hoofdstuk 9 is aangegeven, hebben veel van de voorstellen tevens tot doel om een afname van de administratieve lasten voor het bestuur en bedrijfsleven te bewerkstelligen.

Bij de uitwerking van de voorstellen uit deze nota zal per onderdeel bekeken worden wat de gevolgen voor de uitvoeringspraktijk zijn en welke maatregelen mogelijk zijn om deze zo gering mogelijk te houden. Fasering en adequate overgangsregelingen zijn hierbij van groot belang. Dit vergt in ieder geval een uitgebreide invoeringsbegeleiding waarbij de ervaringen met de invoering van de Wet milieubeheer destijds worden meegenomen.

**VROM**

Wet milieubeheer  
Wet geluidhinder  
Wet inzake de luchtverontreiniging  
Wet milieugevaarlijke stoffen  
Wet bodembescherming  
Interimwet ammoniak en veehouderij  
Waterleidingwet  
Wet hygiëne en veiligheid zwemgelegenheden  
Experimentenwet Stad & Milieu  
Wet bescherming Antarctica  
Wet op de ruimtelijke ordening  
Woningwet  
Kernenergiewet (samen met EZ en SoZaW)

**EZ**

Mijnwet  
Mijnwet continentaal plat  
Wet energiebesparing toestellen

**V&W**

Grondwaterwet  
Wet verontreiniging oppervlaktewateren  
Wet verontreiniging zeewater  
Wet vervoer gevaarlijke stoffen  
Wet voorkoming verontreiniging door schepen  
Scheepvaartverkeerswet  
Luchtvaartwet  
Ontgrondingenwet  
Wet op de waterhuishouding  
Tracéwet  
Wegenverkeerswet

**VWS**

Deconstructiewet  
Warenwet  
Gezondheidswet

**LNV**

Bestrijdingsmiddelenwet 1962  
Natuurbeschermingswet  
Flora- en faunawet  
Meststoffenwet  
Wet verplaatsing mestproductie  
Boswet  
Landinrichtingswet  
Wet op de openluchtrecreatie  
Diergeneesmiddelenwet  
Wet herstructurering varkenshouderij

**Financiën**

Wet Inkomstenbelasting  
Wet belastingen op milieugrondslag

**De aanbevelingen uit het rapport «De toekomst van de Wet milieubeheer»****Aanbeveling 1**

Bij iedere wijziging van betekenis van bestaande milieusectorwetten moet worden gezien of integratie in de Wet milieubeheer aan de orde is; integratie vormt hierbij de eerste prioriteit; alleen bij duidelijke contra-indicaties wordt van integratie afgezien.

**Reactie**

Aanbeveling overnemen; zie hoofdstuk 2, voorstel 1a.

**Aanbeveling 2**

Implementatie van milieurichtlijnen en aanvullingswetgeving bij (EU-)verordeningen moet zoveel mogelijk deel uit maken van de Wet milieubeheer; alleen waar dit de nu bestaande wetgevingsopzet op een ongewenste wijze doorbreekt moet hiervan worden afgezien.

**Reactie**

Aanbeveling overnemen; zie hoofdstuk 11, voorstel 22.

**Aanbeveling 3**

Op korte termijn moet de bestaande productregelgeving op grond van de Wet inzake de luchtverontreiniging en de Wet geluidhinder naar hoofdstuk 9 van de Wet milieubeheer worden overgebracht. Daarna moet worden gezien wat nog van beide wetten resteert en hoe dit ondergebracht kan worden in de Wet milieubeheer.

**Reactie**

Aanbeveling overnemen; zie hoofdstuk 2, voorstel 1a.

**Aanbeveling 4**

Overbrenging van de Wet milieugevaarlijke stoffen naar hoofdstuk 9 Wet milieubeheer moet worden voortgezet en voltooid. Verder moet worden gezien of de Wet energiebesparing toestellen deel uit kan maken van hoofdstuk 9, of dat uitvoeringsmaatregelen op grond van deze wet mede op hoofdstuk 9 kunnen worden gebaseerd.

**Reactie**

Aanbeveling overnemen; zie hoofdstuk 2, voorstel 1a en 1b. In verband met de wens om te komen tot een uitgebreide Productwet zal bekeken moeten worden in welk kader een eventuele integratie van de Wet energiebesparing toestellen het beste kan plaatsvinden.

**Aanbeveling 5**

Op termijn moet de Wet bodembescherming in de Wet milieubeheer worden geïncorporeerd; verder moet uitvoering worden gegeven aan het principebesluit tot integratie van de herziene Wet geluidhinder in de Wet milieubeheer.

**Reactie**

Aanbeveling overnemen, in die zin dat met betrekking tot de integratie van de Wet bodembescherming eerst de uitkomsten van het vervolgonderzoek worden afgewacht. Zie hoofdstuk 2, voorstel 1a.

**Aanbeveling 6**

Ook bij de herziening van de Interimwet ammoniak en veehouderij moet «terugkeer» naar de Wet milieubeheer een eerste optie zijn.

**Reactie**

Aanbeveling op dit moment niet overnemen; eerst zal onderzoek moeten worden verricht; zie hoofdstuk 2.

**Aanbeveling 7**

In de Wet milieubeheer moet verdere uitwerking van instrumenten voor horizontale sturing plaatsvinden zoals de vergunning op hoofdzaken en de relatie tussen convenanten en milieuvergunning.

**Reactie**

Aanbeveling overnemen; zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.2, voorstel 5.

**Aanbeveling 8**

Aan de hand van een studie moet verder worden beoordeeld of het huidige instrumentarium van hoofdstuk 8 (van de Wet milieubeheer) onnodige belemmeringen voor horizontale sturing en voor het zelf nemen van initiatieven door «koplopers» oplevert.

**Reactie**

Aanbeveling overnemen; zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.3.

**Aanbeveling 9**

In de daarvoor in aanmerking komende bijzondere wetten, zoals wetten op het gebied van de ruimtelijke ordening, van verkeer en vervoer, van energie en van het landbouwbeleid, moet het milieubelang als een expliciet in de afweging te betrekken belang worden opgenomen.

**Reactie**

Aanbeveling overnemen; zie hoofdstuk 3, voorstel 2.

**Aanbeveling 10**

De Wet milieubeheer moet ruimte bieden voor een in eerste instantie beperkt experimenteerartikel. De toepassing van dit artikel moet nauwkeurig worden gevolgd en geëvalueerd.

**Reactie**

Aanbeveling overnemen op nader aangegeven punten; zie hoofdstuk 10, voorstel 21.

**Aanbeveling 11**

De mogelijkheid om experimentele instrumenten toe te passen, waarvoor wetswijziging niet vereist is, zoals een geïntegreerd leefomgevingsplan, moet op ruime schaal worden benut.

**Reactie**

Aanbeveling overnemen; zie hoofdstuk 5, paragraaf 5.3, voorstel 12.

**Aanbeveling 12**

Een aantal beginselen moet in de Wet milieubeheer worden opgenomen, waarvoor in aanmerking komen het preventiebeginsel, het voorzorgbeginsel, het alara-beginsel, het beginsel van bestrijding aan de bron, het beginsel «de vervuiler betaalt» en het samenwerkingsbeginsel.

**Reactie**

De aanbeveling wordt niet overgenomen wat betreft het samenwerkingsbeginsel vanwege de daarbij te plaatsen kanttekeningen op het punt van de meerwaarde en mogelijke onduidelijkheden ten aanzien van de verantwoordelijkheid van de overheid. De aanbeveling wordt verder overgenomen in die zin dat voor de wijze van (her)codificatie de uitkomsten van het TRAM-onderzoek van belang zijn; zie hoofdstuk 4, voorstel 3.

**Aanbeveling 13**

Gestreefd moet worden naar een geïntegreerde regeling voor de strategische planning van het leefomgevingsbeleid. Verder moet onderzoek worden verricht naar de mogelijkheden en beperkingen van een verdere integratie van de operationele planning en het uitvoeringsinstrumentarium van het leefomgevingsbeleid.

**Reactie**

Aanbeveling overnemen; zie hoofdstuk 5.

**Aanbeveling 14**

Bij de verdere ontwikkeling van de Wet milieubeheer is consequente bestudering van buitenlandse, vergelijkbare milieukaderwetgeving als inspiratiebron vereist.

**Reactie**

Aanbeveling overnemen; zie hoofdstuk 11, voorstel 22.

**Aanbeveling 15**

Binnen VROM/DGM dient de Wet milieubeheer te worden beschouwd als de centrale kaderwet voor het milieubeleid, die dit beleid structureert, normeert en tot uitvoering brengt.

**Reactie**

Aanbeveling overnemen; zie hoofdstuk 2.

**Overzicht van lopende of in voorbereiding zijnde wijzigingen van de Wet milieubeheer****Hoofdstuk 1. Algemeen**

- Er lopen geen trajecten om tot een zelfstandige aanpassing van hoofdstuk 1 te komen. Hoofdstuk 1 (voornamelijk begripsomschrijvingen) wordt wel regelmatig aangepast als een uitvloeisel van wetsvoorstellen m.b.t. andere hoofdstukken. Zo wordt hoofdstuk 1 bijvoorbeeld aangepast bij het wetsvoorstel Structuur beheer afvalstoffen (26 638; wetsvoorstel Epema) en het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel modernisering instrumentarium geluidbeleid (wetsvoorstel MIG). Ook wordt artikel 1.2, vijfde lid, aangepast bij de inwerkingtreding van de Natuurbeschermingswet 1998.

**Hoofdstuk 2. Adviesorganen**

- Er lopen geen trajecten om te komen tot aanpassing van hoofdstuk 2.

**Hoofdstuk 3. Internationale zaken**

- Bij de Tweede Kamer is een wetsvoorstel ingediend (25 991) waarbij in hoofdstuk 3 een algemene machtigingsbepaling wordt opgenomen, waarmee EG-verordeningen sneller en eenvoudiger kunnen worden geïmplementeerd (d.w.z.: de verordeningen zelf werken rechtstreeks, maar soms moeten er naar aanleiding van de verordening voorzieningen worden getroffen waarvoor regelgeving noodzakelijk is). Dit is vooral van belang met het oog op de korte uitvoeringstermijnen. De behandeling van het wetsvoorstel is aangehouden in verband met een algemene discussie over de toelaatbaarheid van voorstellen om versnelde implementatie van EG-regelgeving mogelijk te maken. Hiertoe is een kabinetsstandpunt opgesteld dat onlangs met de Tweede Kamer besproken is. Na de discussie met de Staten-Generaal kan de kamerbehandeling van het wetsvoorstel worden vervolgd.

**Hoofdstuk 4. Plannen**

- Aanpassing van hoofdstuk 4 speelt (in beperkte mate) bij het wetsvoorstel Structuur beheer afvalstoffen, vanwege de voorgenomen introductie van een afvalbeheersplan.
- Aanpassing van hoofdstuk 4 speelt bij het wetsvoorstel MIG, omdat aan de milieubeleidsplannen (afhankelijk van de betrokken geluidbron of het betrokken gebied: gemeentelijk, provinciaal of landelijk) wordt gedacht als kader voor het door de overheden te formuleren geluidbeleid. Het gemeentelijk geluidbeleid wordt geformuleerd in een geluidbeleidsplan dat, indien de gemeente beschikt over een milieubeleidsplan, in dat plan wordt opgenomen.
- Aanpassing van hoofdstuk 4 speelt bij de inwerkingtreding van de Natuurbeschermingswet 1998. Het betreft hier een afstemmingsbepaling met het natuurbelidsplan.

**Hoofdstuk 5. Milieukwaliteitseisen**

- Aanpassing van hoofdstuk 5 speelt bij het wetsvoorstel MIG, omdat de milieukwaliteitseisen voor geluid worden gebaseerd op dit hoofdstuk.

**Hoofdstuk 6. Milieuzonering**

- Dit hoofdstuk staat gereserveerd. Er zijn geen plannen om het hoofdstuk in te vullen. Doorwerking van milieukwaliteitseisen naar de ruim-

telijke ordening is een belangrijk middel om te zorgen dat tussen milieubelastende activiteiten en gevoelige functies voldoende afstand in acht wordt genomen en kan ondermeer in de vorm van afstandseisen worden geregeld op basis van hoofdstuk 5 over milieukwaliteits-eisen. Ook in de voorgenomen regeling voor geluidproductieplafonds in hoofdstuk 11 van het wetsvoorstel MIG zit het element van afstand in relatie tot de milieubelasting verdisconteerd.

### **Hoofdstuk 7. Milieu-effectrapportage**

- Thans is een wetsvoorstel in voorbereiding waarin de voorstellen van de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer zijn verwerkt. Het wetsvoorstel betreft de inbedding van de milieu-effectrapportage in de procedure tot het verlenen van een vergunning op grond van de Wet milieubeheer, de selectieve evaluatie en de wijziging van de regeling met betrekking tot ontheffingen.
- Voor wat betreft de implementatie van de in voorbereiding zijnde Europese richtlijn betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's, zal bekeken worden in welke hoofdstukken die het beste kan plaatsvinden. Dit wetsvoorstel, dat tevens in het kader van de MDW-operatie is aangekondigd, zal naar verwachting begin 2002 bij de Tweede Kamer worden ingediend.

### **Hoofdstuk 8. Inrichtingen**

- Hoofdstuk 8 wordt gewijzigd bij het wetsvoorstel Structuur beheer afvalstoffen (wijziging van de regeling m.b.t. inrichtingen waarin afvalstoffen op een bepaalde manier worden verwijderd).
- I.v.m. het wetsvoorstel BIBOB (bevordering integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur) zal een nieuwe weigeringsgrond voor vergunningen worden opgenomen. De nota naar aanleiding van het verslag en een nota van wijziging zijn op 12 december 2000 aangeboden aan de Tweede Kamer (26 883, nrs. 5 en 6)
- Hoofdstuk 8 wordt gewijzigd bij het wetsvoorstel inzake de nieuwe Mijnbouwwet. Inrichtingen die thans deels onder de Wet milieubeheer vallen en deels onder de huidige mijnbouwwetgeving worden in de toekomst intergraal onder de Wet milieubeheer gebracht; buiten het Nederlandse territorium, waar de Wet milieubeheer niet meer van toepassing is, biedt de Mijnbouwwet aanvullende bescherming door middel van de mijnbouwmilieuvergunning. De milieuaspecten krijgen in de toekomstige Mijnbouwwet een eigen plaats. Het wetsvoorstel ligt bij de Tweede Kamer (26 219). Thans wordt de nota n.a.v. het nader verslag voorbereid.
- Aanpassing van hoofdstuk 8 speelt bij de inwerkingtreding van de Natuurbeschermingswet 1998. Indien een milieuvergunning betrekking heeft op een inrichting waarin handelingen worden verricht die schadelijk kunnen zijn voor de natuur of het landschap en die op grond van de Nb-wet ook vergunningplichtig zijn, komt de Wm-vergunning in de plaats van de Nb-wetvergunning. Indien sprake is van verschillende bestuursorganen kan de milieuvergunning pas worden afgegeven nadat een verklaring van geen bedenkingen is afgegeven door het op basis van de Nb-wet bevoegde gezag.

### **Hoofdstuk 9. Stoffen en producten**

- Hoofdstuk 9 is nu nog gereserveerd. De eerste invulling van het hoofdstuk betreft een initiatief-wetsvoorstel inzake duurzaam geproduceerd hout. Dit wetsvoorstel ligt bij de Eerste Kamer en is aangehouden vanwege notificatie in verband met mogelijke handelsbelemmeringen. De notificatie heeft tot opmerkingen geleid in zowel EU- als



WTO-verband. Hierop is van de zijde van de Nederlandse regering een uitvoerige reactie gegeven. Binnenkort vindt behandeling in de Eerste Kamer plaats.

- Hoofdstuk 9 zal meer structureel worden ingevuld door het project hoofdstuk 9, Stoffen en producten, waarover besluitvorming heeft plaatsgevonden. In het NMP3 is aangegeven, dat hoofdstuk 9 prioriteit zal krijgen. In dit hoofdstuk zullen de Wet milieugevaarlijke stoffen, delen van de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet geluidhinder en hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer worden geïntegreerd. Medio 2001 zal een eerste concept-wetsvoorstel voor overleg met betrokkenen gereed zijn. Tevens wordt onderzocht of bepaalde onderdelen van de Wet bodembescherming op termijn in hoofdstuk 9 zouden kunnen worden geïntegreerd.

#### **Hoofdstuk 10. Afvalstoffen**

- Hoofdstuk 10 wordt ingrijpend herzien door het wetsvoorstel Structuur beheer afvalstoffen. Achtergrond van dit wetsvoorstel was het advies van de commissie Epema. Het wetsvoorstel is op 14 november 2000 aanvaard door de Tweede Kamer en zal op korte termijn worden behandeld in de Eerste Kamer.
- Hoofdstuk 10 zal tevens worden aangepast door de invulling van hoofdstuk 9 van de Wet milieubeheer. De bepalingen over preventieve maatregelen in hoofdstuk 10 worden dan geïntegreerd in de regeling van hoofdstuk 9.

#### **Hoofdstuk 11. Andere handelingen (met bronnen van milieubelasting)**

- Het wetsvoorstel MIG bevat bepalingen inzake regulering van de geluidsbelasting vanwege wegen, railwegen en bedrijfsterreinen die worden opgenomen in dit hoofdstuk. Belangrijk onderdeel van die bepalingen betreft het verplicht vaststellen van geluidproductieplafonds door de betrokken overheidsniveaus.
- Bij integratie van de Wet bodembescherming in de Wet milieubeheer (waar een vervolgonderzoek naar loopt) ligt integratie van bepaalde onderdelen van de Wet bodembescherming in hoofdstuk 11 voor de hand.
- Een projectgroep van V&W heeft in november 2000 een eerste tekst van een ontwerp-wetsvoorstel gereed betreffende het voornemen om hoofdstuk 11 in te vullen met betrekking tot buisleidingen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Hierin zouden zaken als zonering geregeld moeten worden.

#### **Hoofdstuk 12. Verslag-, registratie- en meetverplichtingen**

- Hoofdstuk 12 is recent ingevuld door een paragraaf over milieuverslaglegging door bedrijven. Momenteel lopen er geen nieuwe trajecten om tot nadere invulling van hoofdstuk 12 te komen. Bij integratie in de Wet milieubeheer van de Wet milieugevaarlijke stoffen enz. zijn er echter wel meet- en registratiebepalingen, die geïntegreerd moeten worden in hoofdstuk 12.

#### **Hoofdstuk 13. Procedures voor vergunningen en ontheffingen**

- Het wetsvoorstel tot samenvoeging van de afdelingen 3.4 en 3.5 van de Algemene Wet bestuursrecht tot één uniforme openbare voorbereidingsprocedure is begin 2000 aangeboden aan de Tweede Kamer (27 023) en ligt nu bij de Eerste Kamer. Bij het wetsvoorstel zal ook de voor milieuvergunningen en -ontheffingen geldende procedure

worden vereenvoudigd en gewijzigd. Het recht om bezwaar te maken of beroep in te stellen wordt in dat wetsvoorstel beperkt tot belanghebbenden. Wel is in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel aangegeven, dat onder andere voor het milieurecht er alsnog voor kan worden gekozen de mogelijkheid van bezwaar en beroep open te stellen voor een ieder (de actio popularis).

#### **Hoofdstuk 14. Coördinatie**

- Bij Justitie is een wetsvoorstel tot uitbreiding van de Algemene wet bestuursrecht in voorbereiding betreffende coördinatie van besluitvormingsprocedures. T.z.t. zal dit wetsvoorstel ook gevolgen hebben voor hoofdstuk 14.

#### **Hoofdstuk 15. Financiële bepalingen**

- Aanpassing van hoofdstuk 15 speelt bij de inwerkingtreding van de Natuurbeschermingswet 1998. Het bevoegde gezag op basis van de Nb-wet kent een schadevergoeding toe indien de gemaakte kosten of de schade een gevolg zijn van het niet afgeven van de verklaring van geen bedenkingen of van het intrekken van de milieuvergunning op verzoek van het bevoegd gezag.

#### **Hoofdstuk 16. Financiële zekerheid**

- Dit hoofdstuk staat nog gereserveerd. Er zijn geen plannen om tot invulling van dit hoofdstuk te komen. Recent is een concept-amvb inzake financiële zekerheid op basis van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer tot stand gekomen. Het streven is om in de tweede helft van 2001 de amvb te agenderen voor de RMC/RROM/MR. Ook met betrekking tot afvalstoffen wordt een concept-amvb financiële zekerheid nakoming voorschriften afvalstoffen opgesteld. Het ligt in de rede beide amvb's te combineren. Verder kent ook het ontwerp-Vuurwerkbesluit zoals dat 26 februari 2001 is voorgepubliceerd in de Staatscourant bepalingen inzake financiële zekerheid.

#### **Hoofdstuk 17. Maatregelen in bijzondere omstandigheden**

- Er lopen geen trajecten om dit hoofdstuk te wijzigen. In de Wet luchtverontreiniging en de Wet bodembescherming komen nog regelingen voor «maatregelen in bijzondere omstandigheden» voor (denk aan situaties van zware smog, maar ook aan incidenten bij bedrijven). Voor de uitvoeringspraktijk is het van belang dat deze regelingen worden geharmoniseerd en geïntegreerd.

#### **Hoofdstuk 18. Handhaving**

- Hoofdstuk 18 zal waarschijnlijk worden aangepast door een verzamelwetsvoorstel, dat met name beoogt de handhaafbaarheid te regelen van voorlopige voorzieningen van de Voorzitter van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.
- Hoofdstuk 18 zal worden aangepast door een wetsvoorstel Verbetering handhavingsbevoegdheden (26 929) dat inmiddels is ingediend bij de Tweede Kamer waarin de bestuurlijke handhaving voor specifieke handelingen buiten inrichtingen wordt geregeld. Verslag is ontvangen.
- Hoofdstuk 18 zal worden aangepast door een wetsvoorstel Handhavingsstructuur. Dit wetsvoorstel beoogt een zogenaamde «stok-achter-de-deur» te regelen voor de totstandkoming van een adequate samenwerking tussen handhavers. Eind juni 2000 heeft

overleg met de LCCM plaatsgevonden. N.a.v. dit overleg wordt het wetsvoorstel aangepast.

- Hoofdstuk 18 zal worden aangepast met een wetsvoorstel inzake een verplichte milieudoorlichting. Dit wetsvoorstel is nog in voorbereiding.
- Eventuele invoering van de bestuurlijke boete in Hoofdstuk 18 zal afhankelijk zijn van de evaluatie van de proefprojecten die dit jaar van start gaan met het aanbieden van strafrechtelijke transacties door het bestuur. Een besluit daarover valt in 2003 te verwachten.
- Het Transactiebesluit milieudelicten op basis van de Wet economische delicten, dat de bevoegdheid tot het aanbieden van een strafrechtelijke transactie aan overtreders van bepaalde milieuregels toekent aan het bestuur, is op 1 november 2000 in werking getreden. Het besluit voorziet in eerste instantie in een grondslag voor het uitvoeren van een aantal proefprojecten.

#### **Hoofdstuk 19. Bepalingen in verband met de openbaarheid**

- Ter implementatie van het VN/ECE-verdrag van Aarhus inzake de toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden is een wetsvoorstel in voorbereiding dat leidt tot aanpassing van de Wet openbaarheid van bestuur en hoofdstuk 19. De aanpassingen betreffen de absolute weigeringsgronden op basis waarvan een verzoek om milieu-informatie geweigerd kan worden. Ingevolge het Verdrag van Aarhus dient er bij een verzoek om milieu-informatie een belangenafweging plaats te vinden.

#### **Hoofdstuk 20. Beroep bij de administratieve rechter**

- De opmerkingen bij hoofdstuk 13 zijn van overeenkomstige toepassing op hoofdstuk 20. Verder geen trajecten om tot aanpassing te komen.

#### **Hoofdstuk 21. Verdere bepalingen**

- Geen trajecten om tot aanpassing te komen. Wel wijzigingen in de «slipstream» van andere wetsvoorstellen (zie opmerking bij hoofdstuk 1).

#### **Hoofdstuk 22. Slotbepalingen**

- Geen trajecten om tot aanpassing te komen.

**Afkortingenlijst**

AGvB alara amvb Awb	Afdeling Geschillen van Bestuur as low as reasonably achievable algemene maatregel van bestuur Algemene wet bestuursrecht
BAT BEVER	best available techniques beleidsvernieuwing bodemsanering
CFK	chloorfluorkoolwaterstoffen
ECW EMAS EU	Evaluatiecommissie Wet milieubeheer Eco-Management and Audit Scheme Europese Unie
IMPEL netwerk	European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law
IPPC	Integrated Pollution and Prevention Control
m.e.r. MER MDW	milieu-effectrapportage milieu-effectrapport Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit
MIG	Modernisering Instrumentarium Geluidbeleid
Nb-wet NMP	Natuurbeschermingswet Nationaal Milieubeleidsplan
OM	Openbaar Ministerie
SoZaW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Stb. Stcrt.	Staatsblad Staatscourant
VN/ECE VROM	VN/Economic Commission for Europe Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Wm WRO WTO Wvo	Wet milieubeheer Wet op de Ruimtelijke Ordening World Trade Organisation Wet verontreiniging oppervlaktewateren