

## Zorgplichten in milieuwetgeving

## Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b> .....	4
<b>1. Theoretisch kader</b> .....	10
1.1. Inleiding.....	10
1.2. Achtergrond.....	10
1.3. Belangen.....	11
1.4. Het begrip zorgplicht .....	12
1.5. Mogelijkheden zorgplichten.....	14
1.5.1. Indicatoren voor werken met zorgplicht en .....	14
1.5.2. Zorgplicht ter vervanging van gedetailleerde regels .....	15
1.6. Zelfregulering ter invulling zorgplicht.....	20
1.6.1. Noodzakelijke voorwaarden .....	20
1.7. Instrumenten zelfregulering.....	23
1.7.1. SEO-rapport “Zelf doen? Inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten” .....	23
1.7.2. Kabinetsstandpunt gebruik certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid ...	24
1.7.3. Overeenkomsten en convenanten .....	24
1.8. Toepassingsmodel zorgplichten.....	25
<b>2. Besluit glastuinbouw</b> .....	27
2.1. Analyse huidige situatie .....	27
2.1.1. Historie.....	27
2.1.2. Gedetailleerdheid.....	27
2.1.3. Administratieve lasten .....	28
2.1.4. Uitvoeringskosten bedrijven .....	29
2.1.5. Milieueffecten .....	29
2.1.6. Handhaafbaarheid .....	29
2.1.7. Tussenconclusie systeem bijlage 1 .....	30
2.1.8. Zelfregulering .....	31
2.2. Toepassing criteria.....	32
2.2.1. Belangen .....	32
2.2.2. Indicatoren Ruimte voor zorgplichten.....	33
2.2.3. Variant 1: Zorgplicht zonder nadere invulling.....	36
2.2.4. Variant 2: Gedeeltelijke invulling zorgplicht door overheidsregels .....	36
2.2.5. Variant 3: Invulling zorgplicht door zelfregulering.....	37
2.2.6. Variant 4: Invulling zorgplicht door het rechtssubject zelf .....	39
2.3. Mogelijke verbeteringen buiten zorgplichten.....	41
2.3.1. Aansluiten bij elektronische registraties .....	41
2.3.2. Gezamenlijke inspecties .....	41
2.4. Conclusies en aanbevelingen.....	41
<b>3. Grafische industrie en verpakkingsdrukkerijen</b> .....	45
3.1. Analyse huidige situatie .....	45
3.1.1. Historie.....	45
3.1.2. Gedetailleerdheid (vergunning)voorschriften en administratieve lasten .....	45
3.1.3. Uitvoeringskosten bedrijven .....	46
3.1.4. Milieueffecten .....	46
3.1.5. Naleving .....	47

3.1.6. Handhaving .....	47
3.1.7. Zelfregulering .....	47
3.1.8. Samenhang met herijkingsproject Modernisering Algemene Regels .....	48
<b>3.2. Toepassing criteria .....</b>	<b>50</b>
3.2.1. Belangen .....	50
3.2.2. Indicatoren 'Ruimte voor zorgplichten' .....	50
3.2.3. Variant 1: Zorgplicht zonder nadere invulling .....	52
3.2.4. Variant 2: Gedeeltelijke invulling zorgplicht door overheidsregels .....	52
3.2.5. Variant 3: Invulling zorgplicht door zelfregulering.....	52
3.2.6. Variant 4: Invulling zorgplicht door het rechtssubject zelf .....	54
<b>3.3. Conclusies en aanbevelingen.....</b>	<b>54</b>
<b>4. Algemene conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>55</b>

## Samenvatting

### Theoretisch kader

#### *Inleiding*

Kan de overheid de zorg voor het milieu tot een collectieve verantwoordelijkheid maken door minder voor te schrijven? Op deze, wellicht wat paradoxale vraag wordt in dit rapport ingegaan. We onderzoeken hierin de mogelijkheden om door middel van zorgplichten verantwoordelijkheid voor het milieu bij onderdelen van de samenleving neer te leggen. De idee daarbij is dat de huidige gedetailleerde milieuregelgeving onvoldoende aanzet tot het nemen van eigen verantwoordelijkheid door bedrijven en burgers. Door meer de nadruk te leggen op de plicht om er voor te zorgen dat de eigen activiteiten verenigbaar zijn met het belang van het milieu, vermindert de overheid enerzijds de regeldruk en bevordert zij anderzijds eigen initiatieven in de samenleving, zo is de gedachte. Randvoorwaarde bij dit alles is dat er geen afbreuk wordt gedaan aan het milieubeschermingsniveau en dat de milieudoelstellingen niet worden afgezwakt.

#### *Belangen*

Het milieu is een publiek belang, vastgelegd in artikel 21 van de Grondwet. Dat betekent echter niet dat de verantwoordelijkheid voor het behartigen van dit belang uitsluitend bij de overheid ligt. Het milieu is namelijk ook een maatschappelijk belang, waarvan de behartiging voor de samenleving als geheel gewenst is. Van die samenleving mag dus ook wat verwacht worden. Toch wordt geconstateerd dat dit belang slechts voor een klein deel “spontaan” behartigd zal worden. Voor het merendeel zal dit pas het geval zijn als dit belang samenvalt met individuele (eigen) belangen.

#### *Zorgplichten*

Wordt de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven of burgers voor milieubelangen als zodanig in de regelgeving vastgelegd, op een door de overheid sanctioneerbare wijze, dan spreken we over een zorgplicht. Deze zorgplicht kan een heel algemeen karakter hebben of een meer concrete vertaling krijgen in kwantificeerbare normen. Voor het laatste geval wordt de term doelvoorschrift gebruikt. In beide gevallen gaat het om een voorschrift over *wat* men moet bereiken; *hoe* men dat doet is aan de bedrijven of burgers tot wie het voorschrift is gericht zelf. Beide vormen zijn dan ook van belang voor dit rapport.

#### *Mogelijkheden zorgplichten*

De eerste vraag is of zorgplichten ter vervanging van gedetailleerde regels kunnen worden ingevoerd. Het rapport “Ruimte voor zorgplichten” noemt daarvoor een aantal indicatoren, die onder andere betrekking hebben op de aard van de te regelen materie, de bereidheid van alle kanten om met zorgplichten te werken en de ruimte die Europese en/of internationale regelgeving laat. De tweede vraag is *hoe* dat dan moet. Er zijn, afhankelijk van de verwachting over de naleving en handhaving, vier varianten:

1. Zorgplicht zonder nadere invulling

In deze variant volstaat de zorgplicht als zodanig. Het is zowel voor de rechtssubjecten als voor de handhavende instanties voldoende duidelijk wat met de zorgplicht wordt bedoeld.

2. Gedeeltelijke invulling zorgplicht door overheid

Vaak zal de overheid concreter moeten aangeven wat de zorgplicht inhoudt. Dit kan door nadere

regels in de vorm van doelvoorschriften te stellen of door hier bij voorbeeld in de toelichting bij de desbetreffende regeling nader op in te gaan.

3. Invulling zorgplicht (mede) door private partijen via zelfregulering

In deze variant wordt een verdere concretisering bereikt door de rechtssubjecten onderling. Dit kan door zelf eisen te stellen (bij voorbeeld in de vorm van een certificeringsregeling) of door anderszins aan te geven hoe de zorgplicht uitgevoerd kan worden (bij voorbeeld in de vorm van een handboek). De overheid kan hierbij nog een rol spelen door bij voorbeeld in een convenant afspraken met de desbetreffende private partijen te maken.

4. Invulling zorgplicht door het rechtssubject zelf

De overheid kan ook een zorgplicht opleggen en betrokkene verplichten daar zelf invulling aan te geven, bij voorbeeld door middel van een bedrijfsmilieuplan.

Uiteraard zijn er situaties waarin deze opties niet bruikbaar zijn, bij voorbeeld indien er onvoldoende waarborgen zijn voor handhaafbaarheid en/of handhaving of indien de druk op de rechterlijke macht te groot wordt.

#### *Zelfregulering ter invulling zorgplicht*

Bij de derde variant komen we op de vraag wanneer en onder welke voorwaarden een zelfreguleringsstelsel kans van slagen heeft en ook ter vervanging van overheidsregels zou kunnen werken. Noodzakelijke voorwaarden zijn bij voorbeeld dat er bij de betrokken bedrijven voldoende belang is om tot zelfregulering over te gaan, dat dit belang in lijn is met het publieke belang en dat degenen die de zelfregulering opzetten en uitvoeren voldoende kennis van zaken hebben en in staat zijn om niet-naleving vast te stellen en passende acties te nemen. Ook mag de zelfregulering er niet toe leiden dat de concurrentieverhoudingen worden verstoord, bijvoorbeeld doordat een behoorlijke naleving van de eisen niet kan worden afgedwongen.

Verder moeten de voordelen, zoals meer betrokkenheid en betere benutting van de aanwezige kennis, worden afgewogen tegen de nadelen, zoals de mogelijke aantasting van de rechtszekerheid.

#### *Instrumenten zelfregulering*

De zelfregulering kan verschillende vormen krijgen. De meest in het oog springende zijn certificering, overeenkomsten (tussen bedrijven en milieuorganisaties, of tussen bedrijven onderling waaronder ketengarantiestelsels) en convenanten. In al deze varianten kan de overheid inspelen op de zelfregulering. Bij het houden van toezicht kan zij de prioriteit leggen bij bedrijven zonder een certificaat, al moet ook altijd rekening worden gehouden met de mogelijkheid van misbruik van een certificaat. Het bezit van een certificaat kan ook als wettelijke eis worden gesteld. Verder kan de overheid in de wetgeving de mogelijkheid creëren om door private partijen overeengekomen normen algemeen verbindend te verklaren, zodat niet alleen de contracterende partijen, maar iedereen eraan gebonden is. Bij een convenant is de overheid zelf partij. Ook hier kan de overheid de mogelijkheid van algemeenverbindendverklaring opnemen.

Het in het vorenstaande beschreven afwegingskader hebben we toegepast op twee casus met een tweeledig doel:

1. onderzoeken of het afwegingskader bruikbaar is voor de besluitvorming over toepassing van zorgplichten op het milieuterrein in het algemeen;
2. concrete voorstellen ontwikkelen voor de toepassing van zorgplichten op die terreinen.

Het gaat daarbij in beide casus om een quick scan.

## **Casus Besluit glastuinbouw**

### *Huidige situatie*

Het Besluit glastuinbouw is in 2002 tot stand gekomen op basis van een daarvoor gesloten convenant tussen verschillende verantwoordelijke overheden en LTO-Nederland. In het besluit werden twee eerdere besluiten op het terrein van milieubeheer en oppervlaktewateren samengevoegd.

Het besluit bevat veel gedetailleerde voorschriften, verdeeld over drie bijlagen. De eerste bijlage vloeit voort uit het convenant en bevat de plicht voor glastuinbouwbedrijven tot het beperken van de milieubelasting die het gevolg is van het gebruik van energie, meststoffen en bestrijdingsmiddelen, en tot het bijhouden van allerlei milieugerelateerde gegevens. Bijlagen 2 en 3 zijn overgenomen van de eerdere besluiten. De administratieve lasten van het besluit worden geschat op in totaal ruim €37,5 mln., waarvan het merendeel voortvloeit uit de registratieverplichtingen van bijlage 1. Uit onderzoek van de Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van LNV (AID) blijkt dat de handhaafbaarheid van met name deze bijlage slecht is. Naar de handhaafbaarheid van bijlagen 2 en 3 is geen onderzoek gedaan, maar er zijn aanwijzingen dat ook daarmee problemen bestaan.

Binnen de glastuinbouw bestaan de nodige zelfreguleringsystemen waarin door marktpartijen milieueisen aan de aan te leveren producten worden gesteld.

### *Conclusies en aanbevelingen na het doorlopen van het afwegingskader*

Allereerst wordt geconcludeerd dat binnen het bestaande systeem van bijlage 1 van het Besluit glastuinbouw niet of nauwelijks met zorgplichten gewerkt kan worden. Willen zorgplichten kans van slagen hebben, dan zal deze systematiek veranderd moeten worden. Enerzijds constateert de werkgroep dat hiervoor reden bestaat gezien de slechte handhaafbaarheid, de onduidelijkheid en de hoge administratieve lasten. De in bijlage 1 opgenomen systematiek vloeit slechts op één deelaspect (stikstofnorm voor teelten in de bodem) onmiddellijk voort uit Europese regelgeving. Er is dus ruimte voor een andere systematiek. Anderzijds kan de werkgroep niet beoordelen of met het verlaten van de systematiek de milieubescherming nog wel op hetzelfde niveau zal kunnen blijven liggen. Om die reden beveelt de werkgroep aan nader te onderzoeken of de systematiek gehandhaafd moet blijven en, zo dat niet het geval is, te onderzoeken of op de volgende terreinen winst geboekt kan worden:

- Het energieverbruik:  
Hiervoor dient bezien te worden of volstaan kan worden met het instellen van een zorgplicht, bestaande uit de verplichting om energiebesparende maatregelen te nemen, zoals dat in vergelijkbare besluiten reeds het geval is.
- Het gebruik van meststoffen bij substraatteelt:  
Hiervoor dient bezien te worden of de middelvoorschriften vervangen kunnen worden door een globale bepaling als: "De gebruikte hoeveelheid stikstof (en fosfaat) in de vorm van meststoffen is niet groter dan de stikstof- (en fosfaat)behoefte van de gewassen.". Als een dergelijke norm niet voldoet, zou bezien moeten worden of de normstelling niet eerder gericht moet worden op de kwaliteit van het water dat door de glastuinbouwrichting wordt geloosd, waardoor de nadruk in de normstelling meer gericht wordt op het doel dan op het middel.
- Gewasbeschermingsmiddelen:  
De werkgroep heeft geconstateerd dat voor bestrijdingsmiddelen een algemeen, ook buiten de glastuinbouw geldende regime bestaat. De vraag is of, gegeven ook de moeilijke

handhaafbaarheid en het onduidelijke milieueffect, de overheid hier niet beter op kan terugvallen. Mocht het toch vanwege de milieudoelstellingen nodig worden geoordeeld dat er voor de glastuinbouw iets extra's wordt geregeld, dan kan dit het beste worden vormgegeven door middel van zorgplicht, nader in te vullen door zelfregulering (variant 3). In de bestaande certificeringsregelingen worden nu al eisen gesteld over bestrijdingsmiddelen. Ook kan nog de mogelijkheid worden gecreëerd om dergelijke eisen algemeen verbindend te verklaren.

- Bodemverontreiniging:

Hiervoor gelden al de nodige eisen in het kader van de certificeringsregelingen. Beoordeeld zou dus weer moeten worden of dit voldoende is voor de overheid om een stap terug te doen. Wel moet opgemerkt worden dat de voorschriften in het besluit op dit punt nu al eenvoudig zijn en daarom wellicht geen reden voor wijzigingen geven.

- Mogelijke verbeteringen buiten zorgplichten:

Door beter aan te sluiten bij de elektronische bedrijfsmanagementsystemen die in veel glastuinbouwbedrijven worden gebruikt kan de overheid de lasten van met name de registratieverplichtingen van bijlage 1 bij het besluit reduceren. Daarnaast zou iets moeten worden gedaan om registraties en meldingen beter te kunnen verifiëren. Bovendien kan de handhaving worden verbeterd door het uitvoeren van gezamenlijke inspecties.

- De milieubeweging kan eventueel nog een additionele rol spelen door milieuafspraken te maken met de branche, zoals ten aanzien van lichthinder is gebeurd met LTO-Nederland.

## **Casus grafische industrie**

### *Huidige situatie*

Meer dan 1/3 van de grafische industrie (circa 1600 van de circa 3800 bedrijven) valt onder de milieuvoorschriften op basis van het Besluit detailhandel en ambachtsbedrijven Wet milieubeheer.

Voor een groter deel van de grafische industrie (bijna 2/3; circa 2200 bedrijven) gelden vergunningvoorschriften op basis van de Wet milieubeheer. De administratieve lasten voor een milieuvergunningaanvraag bedragen gemiddeld € 5.000.

Voor deze sector geldt de Milieubeleidsovereenkomst Grafische Industrie en Verpakkingsdrukkerijen (in het vervolg: MBO), een convenant dat in 1993 is afgesloten tussen de ministeries van VROM, EZ, V&W, het IPO, de UvW, de VNG en de brancheorganisaties van de grafische industrie en verpakkingsdrukkerijen, respectievelijk KVGGO en Kartoflex (de brancheorganisaties vertegenwoordigen 75% van de hele branche). Doel van deze MBO is het terugdringen van de milieubelasting van de milieubedrijfstak en het vereenvoudigen van de uitvoering van het milieubeleid (o.a. uniformiteit inhoud en handhaving milieumaatregelen). Deze convenantsverplichtingen zijn gekoppeld aan de vergunningverlening. Bij dit convenant wordt gewerkt met een Handboek milieumaatregelen dat als handleiding fungeert voor de vergunningverlenende instanties bij het uitvoeren van de maatregelen, die voortvloeien uit het doelgroepenoverleg. De afstemming tussen het Besluit detailhandel en ambachtsbedrijven en de MBO vindt plaats in het bedrijfstakoverleg, dat is ingesteld naar aanleiding van de MBO.

Sinds enige tijd is het Ministerie van VROM bezig met het Herijkingsproject Modernisering algemene regels, dat begin 2007 moet zijn afgerond. Dit project is in meerdere opzichten in dit kader relevant:

- Nieuwe categorieën bedrijven worden in tranches onder het systeem van algemene regels gebracht. Tot 2007 gaat het om 20.000 bedrijven. Na 2007 komen daar nog meer bedrijven bij en komt ook de grafische industrie in beeld.

- De rol van zorgplichten en doelvoorschriften in dit project (zie hieronder bij *Conclusies en aanbevelingen*)

#### *Conclusies en aanbevelingen na het doorlopen van het afwegingskader*

- De variant 'gedeeltelijke invulling zorgplicht door overheidsregels' (variant 2) zou kunnen bestaan uit de onderbrenging van de voorschriften uit het Handboek in de bij de algemene regels behorende ministeriële regeling. Daarbij kan dan een 'gelijkwaardigheidsbepaling' worden opgenomen: als de genoemde mogelijkheid wordt gevolgd, dan zit men in ieder geval goed, maar men mag ook een andere, gelijkwaardige mogelijkheid kiezen waarmee men ook aan de zorgplicht of het doelvoorschrift voldoet.
- In de richting van variant 3 (invulling zorgplicht door zelfregulering) wijst op zich het totstandkomen van de MBO met behulp van de brancheverenigingen, waarbij een stap is gezet naar meer eigen verantwoordelijkheid van grafische en verpakkingsbedrijven. De druk van de overheid in de vorm van thans vooral gedetailleerde regelgeving (nu nog in het kader van de vergunningverlening) daarentegen lijkt daarbij een belangrijke rol te spelen. Evenals de wens van het bedrijfsleven eenduidigheid in voorschriften en handhaving te bewerkstelligen.
- In het kader van het VROM-herijkingsproject modernisering algemene regels kan het beste over de mogelijkheden van de hiervoor genoemde varianten verder worden nagedacht. De op termijn voorgenoemen overheveling van vergunningplicht naar algemene regels voor dit soort bedrijven (welke overheveling al leidt tot een aanzienlijke besparing op de administratieve lasten en de uitvoeringslasten) geeft het beste handvat om ook te kijken naar het soort voorschrift (zorgplichten of doelvoorschriften al dan niet met nadere invulling door maatregelen) dat moet gelden voor deze activiteiten.
- De activiteiten van de branche wijzen meer in de richting van co-regulering tussen branche en overheid in de vorm van het vastleggen van door de branche met de overheid bereikte overeenstemming over de invulling van de regels.
- Het belang van de branche bij de mate van gedetailleerdheid van overheidsvoorschriften moet naast het belang van de overheid (bij onder meer een doeltreffende uitvoering en handhaving) een belangrijke rol spelen in de besluitvorming op dit punt.

#### **Algemene conclusies en aanbevelingen**

1. De overheid moet daar waar sprake is van overlap tussen overheids- en zelfregulering bezien of zij meer op deze zelfregulering kan inspelen door het gebruik van zorgplichten, zo mogelijk/ nodig in de vorm van doelvoorschriften.
2. Het onderzoek naar mogelijkheden om met open normen/ doelvoorschriften in de milieuwetgeving te werken is alleen al nuttig omdat het de wetgever en beleidsmaker stimuleert om kritisch te zijn op mogelijke alternatieven voor de bestaande regelgeving
3. De indicaties als aangereikt met het rapport "Ruimte voor zorgplichten" en het toetsingkader dat door de werkgroep is gehanteerd blijken goede handvatten te bieden voor een gestructureerde afweging ten aanzien van de mogelijkheden om alternatieve wetgevingsconcepten te hanteren in bestaande en nieuwe regelgeving.
4. Er is een taak weggelegd voor de verscheidene departementen om bij de doelgroepen en de uitvoerders en handhavers meer bekendheid te kweken met het concept van de "zorgplicht". De werkgroep heeft ervaren dat er, met name bij de doelgroepen, veel onduidelijkheid en



onbekendheid heersen over wat zorgplichten zijn en in welke gevallen en onder welke voorwaarden de zorgplicht een goed alternatief voor detailregelgeving kan zijn.

5. Eenduidige handhaving van de zorgplicht zal veelal vereisen, dat er éénduidige toetsingskaders in de vorm van handreikingen e.d. worden ontwikkeld aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of in concrete situaties in strijd met de zorgplicht wordt gehandeld.

# 1. Theoretisch kader

## 1.1. Inleiding

De huidige milieuregelgeving is gedetailleerd. Deze gedetailleerdheid paste in een streven om in regelgeving met verschillende situaties rekening te houden en aan burgers en bedrijven zekerheid te geven over geldende normen. Een zekerheid die in veel gevallen overigens een uitdrukkelijke wens van het bedrijfsleven was. Keerzijde van dergelijke uitputtende regelingen kan zijn dat het initiatief van burgers en bedrijven om eigen verantwoordelijkheid te nemen wordt afgeremd, terwijl dat initiatief op bepaalde plaatsen juist zeer wenselijk is. Door milieuproblemen telkens met regelgeving aan te pakken bevestigt de overheid immers mogelijke opvattingen dat de zorg voor het milieu een exclusieve overheidsaangelegenheid zou zijn. Ook kan gedetailleerde regelgeving een remmende werking hebben op innovatieve ontwikkelingen. Als de overheid precies voorschrijft welke middelen men moet hanteren om een bepaald doel te bereiken, worden bedrijven immers niet geprikkeld om te zoeken naar alternatieve (goedkopere en wellicht zelfs milieuvriendelijker) mogelijkheden om datzelfde doel te bereiken. Verder leiden deze gedetailleerde regels tot een grote regeldruk voor degenen die aan die regels moeten voldoen en tot een grote handhavingslast voor degenen die de naleving van al die regels moeten controleren. Het is daarom zaak te bezien hoe we tot minder (gedetailleerde) regels kunnen komen en tegelijk het niveau van milieubescherming kunnen handhaven. Met technische oplossingen, zoals het samenvoegen van verschillende regels tot een aantal kernbepalingen, wat in het verleden is gebeurd en bij de 'herijking van VROM-regelgeving' opnieuw gebeurt, kan reeds het nodige worden bereikt. Voor een verdergaande inperking van het aantal gedetailleerde regels is echter meer nodig. Daartoe zal de zorg voor het milieu ook (tot) een eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven moeten worden (gemaakt).

Het doel van deze notitie is te bezien of en, zo ja, hoe zorgplichten kunnen bijdragen aan deze "verinnerlijking" van de verantwoordelijkheid voor het milieu. In het eerste deel wordt daartoe een theoretisch kader uitgewerkt. Hierin wordt ingegaan op de vraag onder welke omstandigheden en voorwaarden met meer globale regelgeving kan worden volstaan. In de hoofdstukken 2 en 3 wordt dit kader toegepast op een tweetal casus met een tweeledig doel:

1. onderzoeken of het afwegingskader bruikbaar is voor de besluitvorming over toepassing van zorgplichten op het milieuterrein in het algemeen;
2. concrete voorstellen ontwikkelen voor de toepassing van zorgplichten op die terreinen.

We hebben daarvoor de onderwerpen glastuinbouw en grafische industrie geselecteerd. Het gaat daarbij in beide casus om een quick scan. Deze is uitgevoerd op basis van bestaande informatie en na een bespreking met een aantal deskundigen<sup>1</sup> op beide terreinen. Er is geen eigen onderzoek gedaan.

## 1.2. Achtergrond

Het project "Zorgplichten milieubeheer" vormt een onderdeel van het programma Bruikbare Rechtsorde. Dit programma beoogt problemen die voortvloeien uit regeldruk te onderzoeken en daar waar mogelijk op te lossen door nieuwe wetgevingsconcepten in te voeren. Daarbij is het doel tot

---

<sup>1</sup> Zie de bijlage voor een overzicht.

wetgeving te komen die beter bruikbaar is en erop gericht is burgers werkelijk ruimte te laten. De wetgeving moet beter aansluiten bij de praktijk en minder onnodig belastend of belemmerend zijn. Daartoe moet onderzocht worden in hoeverre regelgeving waarin tot nu toe vooral is uitgegaan van gedragsvoorschriften kan worden gewijzigd of vervangen door regelgeving die in de eerste plaats het doel heeft het onderlinge verkeer tussen burgers van een duidelijke en bestendige ordening te voorzien. Om dit te bereiken wordt tot 2007 een twintigtal projecten uitgevoerd, waarvan het onderhavige er één is.

### 1.3. Belangen

Voordat tot een andere verdeling van verantwoordelijkheid voor milieukwaliteit kan worden gekomen, moet eerst in beeld worden gebracht wie er belang bij hebben om iets aan die milieukwaliteit te doen en hiertoe vervolgens ook in staat moeten worden geacht. De verantwoordelijkheid zal immers pas worden opgepakt als men daar het belang van inziet en in staat is die verantwoordelijkheid waar te maken. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) maakt in dit verband onderscheid tussen de *wat*-vraag (voor welke belangen moet de overheid een eindverantwoordelijkheid dragen?) en de *hoe*-vraag (wie draagt de operationele verantwoordelijkheid voor de belangen waarvoor de overheid een eindverantwoordelijkheid op zich heeft genomen?)<sup>2</sup>. Bij de beantwoording van de *wat*-vraag onderscheidt de WRR individuele, maatschappelijke en publieke belangen. Een *individueel belang* is een privaat belang van een bepaald rechtssubject of een groep rechtssubjecten. Van een *maatschappelijk belang* is sprake als de behartiging daarvan voor de samenleving als geheel gewenst is. Een maatschappelijk belang hoeft niet per definitie ook een publiek belang te zijn. Veel economische processen spelen zich af zonder directe bemoeienis van de overheid. Zo kan een maatschappelijk belang bij uitstek als de voedseldistributie over het algemeen prima zonder de overheid. De WRR spreekt pas van een *publiek belang* "als de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt". Is de conclusie dat dit het geval is, dan komt de *hoe*-vraag aan de orde: hoe moet de overheid haar eindverantwoordelijkheid vorm geven?

Dat het milieu een *maatschappelijk belang* is, is evident. Het is van belang voor de samenleving als geheel dat we in een gezond, veilig land wonen, het ecosysteem 'aarde' goed blijft functioneren (broeikas-effect, ozonlaag) en natuurlijke hulpbronnen beschikbaar blijven. Niet alleen voor de huidige generatie, maar ook voor toekomstige generaties.

Van een spontane behartiging van dit maatschappelijke belang zal slechts voor een deel sprake zijn. Een voorbeeld daarvan zijn milieukeuren: burgers zijn voor een deel bereid iets meer te betalen voor producten als die producten op een milieuvriendelijke wijze geproduceerd zijn. Ook zijn er bedrijven die de eigen verantwoordelijkheid voor de behartiging van het milieu erkennen en waarmaken. We spreken dan over een vorm van "maatschappelijk verantwoord ondernemen". Met de code Tabaksblad heeft het bedrijfsleven laten zien dat het zijn verantwoordelijkheid wil nemen als er maatschappelijke commotie ontstaat over, in casu, een aantal boekhoudaffaires. Het is denkbaar dat een dergelijke verantwoordelijkheid ook genomen wordt op andere terreinen, zoals het milieuterrain.

---

<sup>2</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. *Het borgen van publiek belang*. Sdu Uitgevers, Den Haag, 2000, p. 19-22.

Burgers en bedrijven zullen echter in meerderheid een calculerende instelling vertonen. Pas als de voordelen van milieuvriendelijk handelen opwegen tegen de nadelen ervan (met name hogere kosten), dan zullen zij geneigd zijn dergelijk gedrag te vertonen. Met andere woorden: er moet sprake zijn van een *individueel belang* dat samenvalt met het maatschappelijke milieubelang.

Burgers hebben er primair belang bij dat hun eigen leefomgeving schoon is. Daar zien we dus een terrein waar een individueel belang kan samenvallen met het maatschappelijke belang. Voor het overige zullen burgers het belang van een schoon milieu in den brede wel inzien, maar zal dit onvoldoende samenvallen met een individueel belang om zich daarvoor in te spannen. Dit is uiteraard anders voor milieubelangengroepen.

Voor bedrijven geldt met name het belang van een goed imago. Dit speelt uiteraard vooral voor bedrijven die rechtstreeks met burgers te maken hebben (producenten van consumentenproducten, dienstverleners). Een bedrijf kan klanten verliezen als het milieuvervuiling veroorzaakt. Die milieuvervuiling moet dan uiteraard wel aan de kaak worden gesteld en de ernst daarvan moet voor de burgers inzichtelijk worden gemaakt. De milieubeweging kan een dergelijke rol vervullen. Denk daarbij aan de acties van de milieubeweging tegen Shell in de Brent Spar-affaire. Ten slotte kan nog vermeld worden dat bepaalde milieubelangen direct samen kunnen vallen met individuele belangen. Het gaat dan om situatie waarbij men er zelf slechter van wordt als die belangen niet in acht worden genomen. Te denken valt aan vervuiling binnen het eigen bedrijf of aan het energieverbruik.

Op basis van het voorgaande kan de conclusie worden getrokken dat het milieubelang nooit in zodanig mate spontaan behartigd zal worden en in zodanige mate zal kunnen samenvallen met individuele belangen, dat de overheid zijn handen er van af kan trekken. Het milieu zal dan ook altijd een *publiek belang* blijven. De verantwoordelijkheid zal dus altijd ten dele bij de overheid blijven liggen. Dit ligt ook vast in artikel 21 van de Grondwet. De overheid kan dus niet buiten het stellen van normen of grenzen.

Nu de *wat*-vraag hiermee beantwoord is, komen we bij de *hoe*-vraag: gegeven het feit dat het milieu een publiek belang is, hoe moet de overheid haar eindverantwoordelijkheid voor het milieu vorm geven? Met andere woorden: wat moet de overheid zelf regelen en wat kan zij overlaten aan de samenleving? En specifiek voor dit project: wanneer kan de overheid volstaan met het stellen van een zorgplicht omdat de samenleving hiermee uit de voeten kan? Op deze vraag wordt in het onderstaande nader ingegaan.

#### **1.4. Het begrip zorgplicht**

In het rapport "Ruimte voor zorgplichten"<sup>3</sup> wordt een zorgplichtbepaling gedefinieerd als een gedragsnorm

1. die zich niet uitsluitend tot de overheid richt,
2. die verplicht tot het betrachten van zorg voor een bepaald, door de wetgever geformuleerd belang,
3. die zodanig algemeen geformuleerd is dat de normadressaat meerdere, zelf te kiezen, rechtmatige gedragsalternatieven open staan, en
4. waarvan het de bedoeling is deze langs publiekrechtelijke weg te handhaven.

---

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 279, nr. 14, paragraaf 1.3.

Als het gaat om globale regelgeving wordt ook vaak over doelvoorschriften gesproken. Een doelvoorschrift kan in feite worden beschouwd als een zorgplicht waarvan de norm concreter is opgeschreven. Daarmee is een onderscheid tussen beide begrippen moeilijk te maken. Dit wordt ook in het rapport "Ruimte voor zorgplichten" geconstateerd<sup>4</sup>. In beide gevallen gaat het om een bepaald doel dat bereikt moet worden. Is dit doel slechts in algemene termen, in de vorm van een maatschappelijk belang, te omschrijven, dan spreken we van een zorgplicht. Is dit doel concreter en beter meetbaar, dan spreken we van een doelvoorschrift.

Een voorbeeld van een algemene zorgplicht op het milieuterrein is artikel 13 van de Wet bodembescherming:

*Ieder die op of in de bodem handelingen verricht als bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11 en die weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door die handelingen de bodem kan worden verontreinigd of aangetast, is verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd, teneinde die verontreiniging of aantasting te voorkomen, dan wel indien die verontreiniging of aantasting zich voordoet, de bodem te saneren of de aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken. Indien de verontreiniging of aantasting het gevolg is van een ongewoon voorval, worden de maatregelen onverwijld genomen.*

Een voorbeeld van een specifiek doelvoorschrift is voorschrift 1.1.1 van de bijlage bij het Besluit bouw- en houtbedrijven milieubeheer:

*Voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau (LAr,LT) en het piekniveau (LAm<sub>ax</sub>), veroorzaakt door de in de inrichting aanwezige installaties en toestellen, alsmede door de in de inrichting verrichte werkzaamheden en activiteiten, geldt dat:*

- a. *de niveaus op de in tabel I genoemde plaatsen en tijdstippen niet meer bedragen dan de in die tabel aangegeven waarden;*

*Tabel I*

	<i>07:00-19:00 uur</i>	<i>19:00-23:00 uur</i>	<i>23:00-07:00 uur</i>
<i>LAr,LT op de gevel van woningen</i>	<i>50 dB(A)</i>	<i>45 dB(A)</i>	<i>40 dB(A)</i>
<i>LAr,LT in in- of aanpandige woning</i>	<i>35 dB(A)</i>	<i>30 dB(A)</i>	<i>25 dB(A)</i>
<i>LAm<sub>ax</sub> op de gevel van woningen</i>	<i>70 dB(A)</i>	<i>65 dB(A)</i>	<i>60 dB(A)</i>
<i>LAm<sub>ax</sub> in in- of aanpandige woning</i>	<i>55 dB(A)</i>	<i>50 dB(A)</i>	<i>45 dB(A)</i>

- b. *de in de periode tussen 07.00 uur en 19.00 uur in tabel I opgenomen piekniveaus niet van toepassing zijn op het laden en lossen;*
- c. *de in tabel I aangegeven waarden binnen in- of aanpandige woningen niet gelden indien de gebruiker van deze woningen geen toestemming geeft voor het in redelijkheid uitvoeren of doen uitvoeren van geluidmetingen en*
- d. *de in tabel I aangegeven waarden voor woningen ook gelden voor andere geluidgevoelige bestemmingen.*

Een voorbeeld van een bepaling die zich in het gebied hiertussen bevindt is artikel 7 van het Lozingenbesluit Wvo bodemsanering en proefbronnering:

---

<sup>4</sup> Zie paragraaf 4.2 van het rapport.

1. *Degene die loost ten behoeve van een bodemsanering draagt er zorg voor dat het gehalte aan een andere stof dan genoemd in bijlage I zodanig is, dat de nadelige gevolgen voor de kwaliteit van het oppervlaktewater zoveel mogelijk worden beperkt en de doelmatige werking van het zuiveringstechnische werk niet wordt belemmerd.*
2. [...]

Er zijn, globaal, twee vormen van zorgplichten. In de eerste plaats kunnen zorgplichten gebruikt worden als vangnetbepalingen: de zorgplicht wordt ingeroepen als de overheid voor de zich voordoende situatie geen concrete voorschriften heeft gesteld op basis waarvan opgetreden kan worden. In die betekenis bestaan zorgplichten naast gedetailleerde regels. Op deze manier wordt geen oplossing geboden voor de in de inleiding omschreven problemen met de huidige regelgeving. In de tweede plaats bestaat er de mogelijkheid om zorgplichten in te zetten ter vervanging van gedetailleerde regels. In dat geval volstaat de overheid ermee de verantwoordelijkheid aan iemand toe te delen. Over de zorgplichten in deze laatste betekenis gaat het in dit project.

### **1.5. Mogelijkheden zorgplichten**

In dit hoofdstuk bezien we op welke manier zorgplichten ter vervanging van gedetailleerde regels kunnen worden ingevoerd. Die gedetailleerde regels kunnen zowel algemeen verbindende voorschriften in regelgeving, als voorschriften in vergunningen zijn. In het tweede geval gaat het om een zogenaamde vergunning op hoofdzaken. Een dergelijke vergunning biedt de nodige vrijheid aan de vergunninghouder, die aan specifieke eisen voldoet, om zelf de middelen te kiezen om milieunadelige gevolgen te voorkomen, veranderingen in de inrichting door te voeren zonder steeds weer een nieuwe vergunning aan te hoeven vragen en prioriteiten te stellen ten aanzien van het realiseren van taakstellingen. Er is een wetsvoorstel in voorbereiding dat in de Wet milieubeheer deze vergunning op hoofdzaken als uitgangspunt zal vastleggen<sup>5</sup>.

De vraag is in de eerste plaats *of* zorgplichten in het concrete geval ter vervanging van gedetailleerde regels kunnen worden ingevoerd. In de tweede plaats is dan de vraag welke vorm dat zou moeten krijgen, met andere woorden *hoe* dit moet gebeuren.

#### 1.5.1. Indicatoren voor werken met zorgplichten

Met betrekking tot de *of*-vraag wordt in het rapport "Ruimte voor zorgplichten" een aantal indicatoren genoemd<sup>6</sup>. Het gebruik van zorgplichten ligt in de rede:

1. indien de overheid de burger ruimte wil laten voor gedragsalternatieven en directe sturing van gedrag niet noodzakelijk vindt;
2. indien Europese en/of internationale regelgeving niet gedetailleerd is zodat ruimte bestaat voor het gebruik van zorgplichtbepalingen;
3. naarmate de invloed van de techniek op de regelgeving van een bepaald recht groter is (waardoor gedetailleerde regels steeds aan de stand van de techniek zouden moeten worden aangepast);
4. indien er een zekere maatschappelijke overeenstemming is over het gewenste gedrag en indien de doelgroep de maatschappelijke opvatting onderkent of begrijpt;

---

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 711, nrs. 1 en 2.

<sup>6</sup> Zie paragraaf 4.3 en p. 59 van het rapport.

5. indien de zorgplichtbepaling betrekking heeft op de kernactiviteiten van de normadressaat;
6. naarmate de doelgroep homogener is.

### 1.5.2. Zorgplicht ter vervanging van gedetailleerde regels

Wordt op basis van het vorenstaande beoordeeld dat er ruimte is om met zorgplichten te werken, dan komt de *hoe*-vraag aan de orde. Daarbij gaat het er steeds om in hoeverre de overheid erop kan vertrouwen dat die zorgvuldigheid daadwerkelijk in de meeste gevallen betracht zal worden. Er zijn vier varianten.

#### 1. Zorgplicht zonder nadere invulling

De “Tafel van Elf, Een instrument voor de wetgever” bevat een samenhangende opsomming van 11 dimensies die bepalend zijn voor de naleving van regelgeving. Deze dimensies worden opgedeeld in spontane naleving enerzijds en controle en sanctionering anderzijds. De onder 4, 5 en 6 genoemde indicaties van het rapport “Ruimte voor zorgplichten” zien op beide elementen. In de eerste plaats moet de zorgplicht daarvoor concreet toepasbaar zijn:

- De normadressaten moeten weten wat ze moeten doen om aan deze zorgplicht te voldoen.
- Ze moeten ook voor zichzelf een belang zien om de zorgplicht na te leven (een kosten baten-analyse in de termen van de Tafel van Elf). Dit sluit ook aan bij de vorige alinea: om verantwoordelijkheid te dragen moet men het belang daarvan inzien.
- De zorgplicht moet geaccepteerd worden.

In de tweede plaats moet de overheid aan de zorgplicht voldoende houvast hebben om handhavend op te treden.

In het rapport “Gouden regels voor de milieuregelgeving” worden 48 “gouden” regels gegeven voor goed doordachte milieuregelgeving, die zien op het voorbereiden, ontwerpen, invoeren en terugkoppelen en evalueren van die wetgeving. Onderdeel hiervan is een ‘werkbaarheidsanalyse’. Ook hier komt een aspect als de handhaafbaarheid aan bod, maar dan specifiek toegepast op het milieuterrein. Als voorwaarde voor het goed werken van een zorgplicht wordt gesteld dat de zorgplicht voldoende concreet is om te kunnen worden nageleefd en gehandhaafd.

Normadressaten moeten kunnen weten wat van hen wordt gevergd en wanneer zij bij het verrichten van een handeling waarop de bepaling ziet tekort schieten in hun zorgplicht. Voor de handhaafbaarheid van de zorgplicht wordt er nog op gewezen dat gegevens over wat bij een bepaalde bedrijfstak of beroepsgroep de heersende opvattingen over “zorgvuldig handelen” zijn, behulpzaam kunnen zijn.

Een mooi voorbeeld, weliswaar buiten het milieuterrein, van een situatie waarin de vraag heeft gespeeld of volstaan kon worden met een algemene zorgplicht, betreft de discussie over een verbod op handmatig bellen in de auto. In een brief van 10 november 1998 aan de Tweede Kamer<sup>7</sup> gaf de toenmalige Minister van Verkeer en Waterstaat aan dat het haar voorkeur had “allereerst in te zetten op voorlichting en het hanteren van het bestaande wettelijke instrumentarium.” Dat wettelijk instrumentarium betrof artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994: “Het is een ieder verboden zich zodanig te gedragen dat gevaar op de weg wordt veroorzaakt of kan worden veroorzaakt of dat het verkeer op de weg wordt gehinderd of kan worden gehinderd.”

<sup>7</sup> Kamerstukken II 1998/99, 26 115, nr. 6.

Dit artikel is te beschouwen als een zorgplicht: een ieder moet ervoor zorgen dat het verkeer niet gehinderd of in gevaar gebracht wordt. In dit geval achtte de Minister van Verkeer en Waterstaat het in eerste instantie niet nodig om naast deze algemene zorgplicht nog met gedetailleerde regelgeving (een specifiek verbod op handmatig telefoneren tijdens het rijden) te komen. Vervolgens is door de Kamerleden Valk en Eurlings een initiatiefwetsvoorstel ingediend om toch een dergelijk verbod in te voeren<sup>8</sup>. Daarbij werd in de memorie van toelichting ook ingegaan op de vraag waarom een specifiek verbod nodig zou zijn<sup>9</sup>. Het argument dat daarvoor werd genoemd is dat het gebruik van de telefoon, anders dan veel andere handelingen die de verkeersveiligheid nadelig beïnvloeden en die wel via artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994 worden vervolgd, een structureel gebruik is geworden. In de nota naar aanleiding van het verslag werd door de initiatiefnemers nog op specifieke vragen hierover van de VVD-fractie ingegaan: “Toch schiet het huidige artikel 5 van de Wegenverkeerswet tekort om op te kunnen treden tegen telefoneren in de auto, zoals de leden van de VVD zich afvroegen. Dat artikel voorziet namelijk in strafbaarheidsstelling op het moment dat verkeersonveilig gedrag wordt vertoond. Waar ons initiatief toe moet leiden is dat verkeersonveilig gedrag wordt nagelaten juist omdat er niet handmatig wordt getelefoneerd in de auto.”<sup>10</sup> Het initiatiefwetsvoorstel werd overigens later ingetrokken, omdat de regering een wijziging van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 voorstelde die, met dezelfde argumenten, hetzelfde beoogde.

## 2. Gedeeltelijke invulling zorgplicht door overheid:

Indien tijdens de voorbereiding van nieuwe regelgeving op basis van de Tafel van Elf en de werkbaarheidsanalyse van de Gouden regels voor de milieuregelgeving of op basis van ervaringen met de handhaving van bestaande regelgeving wordt geconcludeerd dat de naleving van een zorgplicht niet voldoende kan worden gewaarborgd, dan moet de overheid verder gaan.

### - Via regels

De overheid kan de zorgplicht opsplitsen in meer specifieke zorgplichten (zie b.v. artikel 10.1 van de Wet milieubeheer) of concretiseren door er doelvoorschriften aan te verbinden. Deze specifieke zorgplichten of doelvoorschriften zijn concreter en daarmee naar verwachting beter naleefbaar en handhaafbaar. Om deze reden zal het vaak de voorkeur verdienen om – indien mogelijk – een dergelijke concretere omschrijving te kiezen.

### - Langs niet juridische weg

De overheid kan ook op andere manieren concretiseren wat zij onder de zorgplicht verstaat. Dit kan bij voorbeeld door hier in de toelichting op de regeling waarin de zorgplicht is opgenomen aandacht aan te besteden of door een circulaire te sturen. In de “Gouden regels voor de milieuregelgeving” wordt in dit kader nog de volgende aanbeveling gedaan: “Laat het opnemen van een zorgplichtbepaling vergezeld gaan van maatregelen om voor de belangrijkste categorieën van normadressaten met een zekere regelmaat duidelijk te maken wat de zorgplicht voor hen betekent. Geef hierbij een rol aan betrokken beroepsgroepen, bedrijfstakken of maatschappelijke organisaties”. Dergelijke voorlichting kan de naleving van de zorgplicht bevorderen, doordat de normadressaten beter op de hoogte zijn van wat van hen verwacht wordt. Er moet echter op gewezen worden dat al deze middelen geen juridisch afdwingbare invulling van de zorgplicht betreffen. De overheid geeft slechts aan wat zij met de

<sup>8</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 27 202.

<sup>9</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 27 202, nr. 3, p. 2/3.

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 202, nr. 7, p. 2.



zorgplicht bedoelt en kan (mag) hier met de beschreven middelen geen nadere eisen aan verbinden.

### 3. Invulling zorgplicht (mede) door private partijen via zelfregulering

In veel gevallen zal het nodig zijn dat de zorgplicht een meer concrete uitwerking in nadere voorschriften krijgt. Zou de overheid die uitwerking voor zijn rekening nemen, dan krijgt de zorgplicht al snel het karakter van een vangnetbepaling. Zoals in paragraaf 1.4 reeds is aangegeven wordt hiermee geen oplossing geboden voor de problemen met de huidige regelgeving. Het wordt echter anders als niet de overheid, maar de samenleving (mede) voor die nadere voorschriften zorgt. We spreken dan over zelfregulering. De Stichting voor Economisch Onderzoek (SEO) hanteert daarvoor de volgende definitie: zelfregulering houdt in dat maatschappelijke partijen in bepaalde mate zelf verantwoordelijkheid nemen voor het opstellen en/of uitvoeren en/of handhaven van regels, indien nodig binnen een wettelijk kader<sup>11</sup>. We hebben het hier over zelfregulering binnen het kader van een publiek belang. Dat betekent dat er niet van een “volledige” zelfregulering sprake kan zijn in de zin dat de overheid zich in het geheel terugtrekt. De overheid zal ten aanzien van deze zelfregulering altijd een rol houden. In de eerste plaats is dat een kaderstellende rol: de overheid bepaalt door middel van de zorgplicht of de meer specifieke zorgplichten of doelvoorschriften van de hiervoor beschreven mogelijkheid 2 het raamwerk waarbinnen de zelfregulering kan werken. In de tweede plaats heeft de overheid een controlerende taak: gezien het feit dat het om een publiek belang gaat zal de overheid altijd moeten nagaan of de kwaliteit van de zelfregulering zodanig is dat de milieuzorg voldoende wordt gewaarborgd. We hebben het dan over “systeemtoezicht”. Daarmee moet voorkomen worden dat een zelfreguleringsinstrument als een façade werkt, waarbij bedrijven, ondanks het bezit van bijvoorbeeld een certificaat, het niet erg nauw nemen met de milieuzorg. Het kan overigens uiteraard zo zijn dat er al een zelfreguleringsstelsel bestaat naast of boven op de overheidsregulering. In het eerste geval worden de eisen die de overheid stelt ook gesteld om bijvoorbeeld een certificaat te kunnen verkrijgen. Het is dus niet meer alleen de overheid die de naleving van die eisen controleert, maar ook de certificerende instantie. In het tweede geval gaat het om bovenwettelijke eisen. Voor het werken met zorgplichten is vooral het eerste geval interessant. Het is dan niet de vraag of er een concrete uitwerking van een zorgplicht nodig is, maar of de overheid het bestaan van de zelfregulering kan aangrijpen om haar regulering te vervangen door een zorgplicht. Het gaat met andere woorden niet om een zorgplicht die moet leiden tot zelfregulering, maar om zelfregulering die kan leiden tot een zorgplicht.

Binnen de ruime definitie van zelfregulering die de SEO hanteert kunnen verschillende vormen van zelfregulering ter invulling van de zorgplicht worden onderscheiden:

#### - Juridisch afdwingbare zelfregulering

In deze vorm heeft de invulling van de zorgplicht het karakter van eisen die partijen onderling afspreken. Voorbeelden hiervan zijn brancheafspraken, certificering en contracten. Er vindt controle op de naleving van deze eisen plaats. Bij de genoemde voorbeelden wordt deze controle uitgevoerd door respectievelijk de brancheorganisatie, een certificerende instelling en

---

<sup>11</sup> SEO. *Goed(koop) geregeld: een kosten-baten analyse van wetgeving en zelfregulering*, maart 2004. Bij de voorbereiding van de Wet Kinderopvang sloot de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zich bij deze definitie aan: zie Kamerstukken II 2004/05 28 447, nr. 105. Zie verder ook SEO. *Zelf doen? Inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten*, april 2003.

partijen zelf. Wordt niet aan de eisen voldaan dan kunnen maatregelen genomen worden zoals, ook weer in volgorde van de voorbeelden, royement als lid van de branche, ontneming van het certificaat en opzegging van het contract.

Voor het verkrijgen van een vergunning op hoofdzaken wordt het bezit van een ISO-14001 of EMAS-gecertificeerd milieuzorgsysteem als één van de eisen gesteld<sup>12</sup>. Hiermee wordt de mogelijkheid van een zorgplicht ter vervanging van gedetailleerde regels (in casu vergunningvoorschriften) expliciet afhankelijk gesteld van deelname aan een certificeringsregeling.

- Niet afdwingbare zelfregulering

Partijen kunnen ook voor invulling van de zorgplicht zorgen zonder daar juridisch aan gebonden te zijn. Partijen leggen dan bij voorbeeld in een handboek of een beschrijving van "goede praktijken" vast op welke wijze zij de zorgplicht denken uit te voeren. Van afdwingbare eisen is geen sprake en van handhaving, anders dan sociale controle, dus evenmin. Uiteraard levert dit voor de overheid minder waarborgen op dat de zorgplicht wordt nageleefd.

Daarentegen kan een dergelijke invulling van de zorgplicht ook betekenen dat het gaat om evidente normen die voor het merendeel spontaan zullen worden nageleefd en waar geen handhaving van nodig is.

- Invulling door overheid en private partijen gezamenlijk

De overheid kan ook samen met de bedrijfstak afspraken maken over hoe aan de zorgplicht invulling moet worden gegeven. Een mogelijkheid daartoe is het sluiten van een convenant.

#### 4. Invulling zorgplicht door het rechtssubject zelf

In deze variant vindt de invulling niet plaats door de branche of door marktpartijen, maar door betrokkene zelf. De overheid stelt een zorgplicht in en legt de betrokkene de verplichting op om daar zelf invulling aan te geven. Zo nodig kan de overheid daar de verplichting aan koppelen om deze invulling op papier te zetten en, wederom zo nodig, aan de overheid kenbaar te maken. De overheid kan daar dan op inspelen bij het houden van toezicht op de naleving van de zorgplicht. Een voorbeeld hiervan zijn de voorschriften over energie in verschillende algemene maatregelen van bestuur op basis van artikel 8.40 van de Wet milieubeheer:

1.2.1. *Indien het energieverbruik binnen de inrichting in enig kalenderjaar meer bedraagt dan 50 000 kWh elektriciteit of 25 000 m<sup>3</sup> aardgas geeft degene die de inrichting drijft, op verzoek van het bevoegd gezag aan welke maatregelen of voorzieningen hij heeft getroffen of zal treffen, die ertoe bijdragen dat binnen de inrichting een zodanig zuinig gebruik van energie wordt gemaakt als redelijkerwijs mogelijk is.*

1.2.2. *Binnen een inrichting als bedoeld in voorschrift 1.2.1 worden die energiebesparingsmaatregelen of -voorzieningen uitgevoerd, die rendabel zijn.*<sup>13</sup>

Indien een dergelijke invulling van de zorgplicht door betrokkene zelf op meerdere plekken ingevoerd kan worden, kan erover gedacht worden deze verschillende invullingen te bundelen in een bedrijfsmilieuplan. Uiteraard kan de brancheorganisatie een rol spelen bij de ondersteuning van bedrijven bij het opstellen van een dergelijk plan.

---

<sup>12</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29711, nr. 3, p. 15.

<sup>13</sup> Zie in deze zin onder andere het Besluit opslag- en transportbedrijven milieubeheer, het Besluit woon- en verblijfsgebouwen milieubeheer en het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer.

Deze variant is vooral aan de orde als de zorgplicht per bedrijf een andere invulling moet krijgen. Wel moet opgemerkt worden dat de verplichting tot het opstellen van een dergelijk plan een extra administratieve last oplevert.

Het is uiteraard goed denkbaar dat geen van de hierboven beschreven varianten bruikbaar is. Een paar voorbeelden waarin dat het geval is:

1. *Er is sprake van onvoldoende handhaafbaarheid en/of handhaving.*

Bij de varianten 1 en 2 gaat het vooral om de vraag of de zorgplicht en/of de invulling daarvan door meer specifieke zorgplichten of doelvoorschriften, als zodanig voldoende handhaafbaar is. Dit kan worden geconstateerd door toepassing van de Tafel van Elf en de Gouden regels voor de milieuregelgeving. Met name zal bepalend zijn of de zorgplicht op een eenduidige manier gehandhaafd kan worden. Zoals reeds bij deze varianten is aangegeven kan daarbij een rol spelen of sprake is van "heersende opvattingen over zorgvuldig handelen" (variant 1) of van een verduidelijking van de bedoeling van de zorgplicht, eventueel met betrokkenheid van betrokken beroepsgroepen, bedrijfstakken of maatschappelijke organisaties (variant 2). Ook zal een rol spelen of sprake is van meerdere handhavingsinstanties en zo ja, of deze op verschillende niveaus werken. Bij variant 3 gaat het, in geval van juridisch afdwingbare zelfregulering, met name om de kwaliteit van de privaatrechtelijke handhaving: is de overtuiging aanwezig dat de regels die binnen het systeem van zelfregulering zijn ontwikkeld voldoende gehandhaafd worden? Is dat niet het geval, en werkt de zelfregulering dus als een façade, dan komt er te veel druk op de handhaving van de zorgplicht zelf, waar nu juist die nadere invulling voor nodig was. Is sprake van niet afdwingbare zelfregulering, dan is de vraag of de overheid hier (voldoende) gebruik van kan maken bij de handhaving van de zorgplicht. Bij variant 4 ten slotte doet de vraag zich voor of het bedrijfsmilieuplan voldoende basis zal bieden voor het controleren van de naleving van de zorgplicht.

2. *De druk op de rechterlijke macht wordt te groot.*

Door de mogelijke vaagheid van de norm kunnen discussies ontstaan over de handhaving van die norm in een concreet geval. Naast het feit dat dit voor de handhaving een probleem kan opleveren, kan dit ook leiden tot een groter beroep op de rechter om deze discussies te beslechten. Het kan daarbij gaan om zowel de bestuursrechter als de strafrechter, waarbij moet worden aangetekend dat de strafrechter over het algemeen weinig moeite blijkt te hebben met het toepassen van zorgplichten.

3. *Het is te verwachten dat er onvoldoende animo is om een systeem van zelfregulering op te zetten conform variant 3 of dat dit systeem niet goed zal werken.*

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de mogelijkheden van zelfregulering ter invulling van de zorgplicht. Als niet wordt voldaan aan de voorwaarden die daar genoemd worden, of als de voordelen niet opwegen tegen de nadelen van zelfregulering, vervalt deze mogelijkheid.

4. *Het gekozen systeem levert een vergroting van de regeldruk op.*

Bij de varianten 3 en 4 worden de gedetailleerde regels vervangen door respectievelijk een systeem van zelfregulering en een eigen bedrijfsmilieuplan. De mogelijkheid bestaat dat dit systeem alleen maar tot meer regels en een hogere regeldruk leidt. Tot op zekere hoogte hoeft dit geen probleem op te leveren. Het gaat immers niet meer om regels die eenzijdig vanuit de overheid worden opgelegd, maar om eigen regels van de doelgroep. Dit kan verschil maken in de beleving van de betrokken bedrijven. Indien echter blijkt dat desondanks de regeldruk voor velen toeneemt, is dit een reden om deze mogelijkheid af te wijzen. Meestal zal dan ook niet voldaan

zijn aan één of meer voorwaarden voor de instelling van een systeem van zelfregulering, zoals in het volgende hoofdstuk beschreven.

5. *Er is onvoldoende draagvlak bij decentrale overheden.*

Uitvoering en handhaving van de milieuregelgeving vindt thans voor een groot deel plaats door gemeenten, waterschappen en provincies, politie en Openbaar Ministerie. Het is mogelijk dat deze overheidsinstanties niet met andere vormen van regulering en handhaving uit de voeten kunnen. Ook in dat geval zal de handhaafbaarheid een probleem opleveren, waardoor de analyse op grond van de Tafel van Elf en de Gouden regels voor de milieuregelgeving negatief uitvalt.

6. *EU-regelgeving verzet zich tegen globale regelgeving.*

In Europese richtlijnen wordt soms zeer gedetailleerd voorgeschreven hoe bepaalde doelen door de lidstaten bereikt moeten worden. Er bestaat dan geen ruimte om met globale regelgeving te werken. En waar de Europese regelgeving op zichzelf wel de ruimte lijkt te laten voor implementatie door middel van een zorgplichtbepaling, zoals de eis in de Nitraatrichtlijn dat elk veehouderijbedrijf voldoende opslagcapaciteit voor dierlijke mest moeten hebben ter overbrugging van de periode waarin mest niet mag worden aangewend<sup>14</sup>, heeft de ervaring geleerd dat een dergelijke wijze van implementatie soms tot vragen leidt bij de diensten van de Europese Commissie en tot het verzoek om toch meer in detail de norm in overheidsregelgeving in te vullen. Dit punt sluit aan bij de indicaties voor het werken met zorgplichten die in het rapport "Ruimte voor zorgplichten" worden genoemd (zie paragraaf 1.5.1)

In met name de onder 1, 2, 3 en 5 genoemde gevallen moet geconstateerd worden dat het werken met zorgplichten het huidige niveau van milieubescherming slechts zou verminderen. In deze gevallen en het geval dat de Europese regelgeving zich tegen zorgplichten verzet moet de conclusie dan ook zijn dat in deze gevallen de bestaande wetgeving behouden moet worden of wellicht vervangen door een ander systeem zonder zorgplichten. Dit laatste valt buiten de reikwijdte van dit project.

## **1.6. Zelfregulering ter invulling zorgplicht**

Wanneer de zorgplicht een invulling in nadere voorschriften vereist (de hiervoor aangegeven variant 3), dan kan zelfregulering als een noodzakelijke voorwaarde gezien worden voor het instellen van de zorgplicht. Zonder zelfregulering kan de zorgplicht dan niet goed werken, aangezien de noodzakelijke vertaalslag in concretere regels ontbreekt. Het is daarom van belang te bezien wanneer een dergelijke zelfregulering kans van slagen heeft. In het rapport "Vreemde ogen, Naar een andere kijk op toezichtarrangementen" van de werkgroep "Andere toezichtsinstrumenten (vreemde ogen dwingen)" wordt in dit verband een aantal noodzakelijke voorwaarden voor en voor- en nadelen van zelfregulering genoemd, die door het kabinet in zijn standpunt van 15 juli 2004 zijn onderschreven<sup>15</sup>. Bij de noodzakelijke voorwaarden gaat het om de *mogelijkheid* van zelfregulering en bij de voor- en nadelen om de *wenselijkheid* ervan.

### 1.6.1. Noodzakelijke voorwaarden

Het gaat om de volgende voorwaarden, die onderling nauw met elkaar verbonden zijn:

---

<sup>14</sup> Bijlage III.1.2 in samenhang met artikel 5, vierde lid, van richtlijn nr. 91/676/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEG L 375).

<sup>15</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 279, nr. 13.

1. Voldoende belang om tot zelfregulering over te gaan

Deze voorwaarde sluit aan bij de beschouwing in paragraaf 1.3: is er bereidheid om het maatschappelijke belang van het milieu te dienen als zodanig of omdat dit aansluit bij individuele belangen? Voor een nadere beschouwing hierover zij verwezen naar paragraaf 1.3. Bedacht moet worden dat deze belangen ook door de overheid gecreëerd kunnen worden. Bedrijven kunnen geprikkeld worden om zelf na te denken over milieuvriendelijke productiemethoden, burgers kunnen tot ander gedrag aangezet worden. Dit kan zowel op een positieve wijze, door goed gedrag te belonen of het milieubewustzijn te bevorderen, als op een negatieve wijze door verkeerd gedrag te bestraffen. Denk bij het eerste aan een statiegeldregeling, een subsidieregeling, voorlichting over de gevolgen van slecht gedrag, een campagne als “met hetzelfde gemak gooi je het in de afvalbak”. Denk bij het tweede aan het handhaven van een zorgplicht, of de dreiging met het “opleggen” van een voor bedrijven ongunstige regeling als men voor een bepaalde tijd niet een eigen regeling heeft bedacht. Ook kan de overheid de zelfregulering stimuleren of faciliteren. Op een aantal specifieke mogelijkheden van de overheid om zelfregulering te bevorderen gaan we in het volgende hoofdstuk nader in.

2. Belang in lijn met het publieke belang

Het is heel goed mogelijk dat het opzetten van en het meedoen aan een zelfreguleringssysteem primair voortvloeien uit individuele belangen. Dit hoeft echter niet erg te zijn, als deze belangen maar niet tegenstrijdig zijn met het publieke belang. Zo kan het doel van het opzetten van een certificeringsregeling (en natuurlijk het verkrijgen en behouden van het certificaat) bestaan uit de imagoverbetering die daaruit voortvloeit. Men kan zich immers afficheren als een gecertificeerd, *dus* betrouwbaar bedrijf. De imagoverbetering voor het bedrijf brengt in dat geval tevens het behartigen van het publieke belang met zich mee. Het wordt echter anders als bedrijven de certificeringseisen zodanig hoog gaan stellen dat het onmogelijk wordt voor nieuwe bedrijven om hieraan te voldoen. Daarmee is niet de imagoverbetering het oogmerk, maar het weren van nieuwe bedrijven uit de markt. Dit oogmerk is uiteraard niet in lijn met het publieke belang.

3. Voldoende organisatiegraad

Het is van belang dat, wanneer de concretisering van de zorgplicht aan de branche wordt overgelaten (zoals het invullen van een zorgplicht door brancheafspraken/ een certificeringsregeling), deze branche ook voldoende georganiseerd is. De uitwerking zal veelal door een koepelorganisatie gemaakt moeten worden. Deze koepelorganisatie moet voldoende gezag, bevoegdheden en middelen hebben en een groot deel van de branche bestrijken, om een “free riders-problematiek” te voorkomen.

4. Voldoende kennis van zaken

Deze voorwaarde speelt met name bij burgers: individuele burgers zullen vaak niet tot afspraken over het milieu kunnen komen omdat zij simpelweg de kennis daarover niet hebben. Milieu- en consumentenorganisaties hebben deskundigen in dienst. Het kennisprobleem zal over het algemeen niet of minder voor bedrijven spelen.

5. Machtsevenwicht tussen partijen

Deze voorwaarde werkt twee kanten op.

Eenzijds tussen burgers en bedrijven: burgers staan sterker als zij in georganiseerd verband optreden. Zo zouden milieubelangenorganisaties tot afspraken met bedrijven kunnen komen over milieuvriendelijke productieprocessen. Dit gebeurt overigens al in de praktijk. Zo hebben de Stichting Natuur en Milieu (SNM) en LTO-Nederland gezamenlijk een plan van aanpak Maatschappelijke belichting en afscherming in de glastuinbouw opgesteld: zie hierover paragraaf 2.1.6. Ook kunnen zij een rol spelen bij het formuleren van eisen voor een bepaalde branche. Anderzijds tussen bedrijven onderling: als een paar grote bedrijven met elkaar brancheafspraken maken, kan het voor kleine bedrijven onevenredig grote lasten met zich meebrengen om hieraan te voldoen.

#### 6. Vrijheid voor de overheid om zelf geen normen te stellen

De overheid moet niet op de één of andere manier verplicht zijn om zelf (gedetailleerde) normen te stellen. Denk hierbij vooral aan de Europese milieueisen die Nederland moet implementeren.

Wil de overheid inspelen op zelfregulering door middel van een zorgplicht, zoals hier in variant 3 het geval is, dan kan als extra voorwaarde worden genoemd dat er een voldoende mate van handhaving van de in het kader van de zelfregulering gestelde eisen is. Zou dat niet het geval zijn, dan kan een behoorlijke naleving van de eisen niet worden afgedwongen en kan de zelfregulering zelfs leiden tot verstoring van de concurrentieverhoudingen. Dit houdt verband met de façadewerking die van zelfregulering uit kan gaan. In paragraaf 1.5.2 is hier bij de bespreking van variant 3 al op ingegaan. Overigens kan deze voorwaarde direct verband houden met de voorwaarde van de organisatiegraad (voorwaarde 3): wordt de controle van zelfreguleringseisen aan de koepelorganisaties opgedragen en heeft deze voldoende gezag, middelen en bevoegdheden, dan is dit een belangrijke indicatie dat de zelfregulering voldoende gehandhaafd kan worden.

Een tweede extra voorwaarde is dat de certificeringsregeling geen oneigenlijke voorwaarden bevat die de toegang van bepaalde segmenten van de doelgroep tot de voorziening beperken. Ook dan is de eerlijke concurrentie in het geding.

#### 1.6.2. Voor- en nadelen

De volgende voor- en nadelen worden door het rapport "Vreemde ogen" genoemd:  
voordelen:

- *meer betrokkenheid:*  
Dit sluit aan bij het achterliggende idee van Bruikbare Rechtsorde om meer verantwoordelijkheid bij de samenleving neer te leggen. Door de normen door middel van zelfregulering te laten invullen wordt de betrokkenheid bij die normen vergroot.
- *meer bereidheid tot naleven eigen normen dan die van de overheid:*  
Het gaat niet langer om door de overheid opgelegde regels, maar om eigen regels. Men heeft dus de mogelijkheid de eigen inzichten meer in die regels te laten doorklinken.
- *betere benutting aanwezige kennis:*  
Het is mogelijk dat de branche beter in staat is om te bepalen wat nodig is om een bepaald doel te halen, dan de overheid.
- *mogelijkheden om sneller in te spelen op (technische) ontwikkelingen:*

De branche weet vaak beter wat er speelt binnen de markt. Omdat voor (de wijziging van) zelfregulering bovendien geen ingewikkelde procedure is voorgeschreven, zal het vaak mogelijk zijn om deze kennis sneller om te zetten in regels.

nadelen:

- *aantasting rechtszekerheid:*

Er gelden niet vanzelfsprekend algemene, voor iedereen kenbare regels meer, waar iedereen zich aan te houden heeft. Regulering is afhankelijk van de vraag of en zo ja, hoe partijen hun verantwoordelijkheid oppakken.

- *aantasting rechtsbescherming:*

Zoals we in hoofdstuk 3 al gezien hebben, kan het milieubelang samen vallen met individuele belangen. Zo hebben burgers met name belang bij een schone en veilige leefomgeving. Is de burger van mening dat die belangen bij voorbeeld door een bepaald bedrijf worden aangetast, dan kan hij niet meer grijpen naar overheidsregels waarin precies is vastgelegd wat dat bedrijf wel en niet had moeten doen. In de regelgeving vindt hij alleen een algemene bepaling die hij moeilijk op zijn situatie kan toepassen. De eigenlijke kwaliteitsbewaking vindt plaats door middel van regels die burgers veelal niet zullen kennen en waar zij ook geen beroep op kunnen doen.

## **1.7. Instrumenten zelfregulering**

De beantwoording van de vraag of tot zelfregulering kan worden overgegaan kan mede afhankelijk zijn van de vorm die de zelfregulering zou moeten/ kunnen krijgen. Is volledige zelfregulering, waarbij de overheid in het geheel geen rol speelt, niet mogelijk, dan kan wellicht wel gekozen worden voor een vorm van zelfregulering waarbij voor de overheid wel een rol is weggelegd, zoals een convenant. Ook bestaan er mogelijkheden voor de overheid om zelfregulering uit te lokken of te stimuleren.

### 1.7.1. SEO-rapport “Zelf doen? Inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten”

In dit rapport, dat in opdracht van het Ministerie van EZ is vervaardigd, wordt een overzicht gegeven van de verschillende zelfreguleringsinstrumenten en de aspecten die een rol spelen bij de keuze voor één van deze instrumenten (voor- en nadelen, faal- en slaagfactoren etc.). Er worden in totaal 22 instrumenten onderscheiden, die worden onderverdeeld in:

- techniekgerichte instrumenten;
- gedragsgerichte instrumenten;
- informerende instrumenten;
- contractuele instrumenten;
- geschilbeslechtende instrumenten;
- PBO's.

Van het rapport is vervolgens een “Roadmap zelfregulering” gemaakt. Deze roadmap bevat een aantal vragen over een specifiek probleem dat met zelfregulering opgelost zou moeten worden en bepaalt aan de hand van de antwoorden op deze vragen of dit probleem via zelfregulering opgelost kan worden en welke vorm daar dan het beste voor geschikt is. In verband met de mogelijkheden van zelfregulering op milieuterrein gaan we in de volgende twee paragrafen nader in op de meest voor de hand liggende zelfreguleringsinstrumenten.

### 1.7.2. Kabinetsstandpunt gebruik certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid<sup>16</sup>

Op 14 november 2003 heeft de Minister van EZ dit kabinetsstandpunt aan de Tweede Kamer aangeboden. In dit standpunt wordt onder andere ingegaan op de vraag wanneer voor certificatie kan worden gekozen (de “of”-vraag) en welke uitgangspunten bij het gebruik van certificatie spelen. Vervolgens wordt bezien op welke wijze certificering een rol kan spelen in het beleid van de overheid (de “hoe”-vraag). Er wordt daarbij onderscheiden tussen een drietal varianten:

- De zelfreguleringsvariant  
In deze variant heeft de certificatie geen relatie met wetgeving. Bedrijven of organisaties kunnen zich met een certificaat onderscheiden op de markt met betrekking tot een maatschappelijk relevant belang.
- De toezichtondersteuningsvariant  
In deze variant vormt een certificaat een indicatie dat een bedrijf zich inzet om tegemoet te komen aan regels of beleidsdoelstellingen van de overheid, hetgeen aanleiding kan geven tot bijzondere bejegening in het kader van overheidstoezicht. Deze variant past daarmee prima bij een model van zorgplichten met een nadere invulling door private partijen. Het bezit van een certificaat biedt een vermoeden van naleving van de zorgplicht, waardoor de overheid zich primair kan concentreren op controles bij ondernemingen zonder een dergelijk certificaat. Uiteraard geldt hierbij hetgeen reeds in paragraaf 1.5.2 bij variant 3 is gezegd: de overheid moet voldoende vertrouwen hebben in het systeem en moet ook controleren dat het systeem geen façade is of wordt. De overheid zal dus controle op het systeem moeten houden om deze variant te kunnen toepassen.
- De toelatingsvariant  
In deze variant maakt een certificatieregeling onderdeel uit van een wettelijke regeling. Het bezit van een certificaat in deze sfeer levert een voorwaardelijk of onvoorwaardelijk bewijsvermoeden op dat een product, dienst of persoon voldoet aan de wettelijke vereisten. Door deze variant toe te passen kan de overheid een eventuele “free riders-problematiek” aanpakken.

### 1.7.3. Overeenkomsten en convenanten

In de vorige paragraaf ging het om zelfregulering door één partij: de branche. Het is echter ook mogelijk dat zelfregulering plaatsvindt door meer partijen gezamenlijk. Daarbij bestaan twee hoofdvormen: overeenkomsten en convenanten.

- Overeenkomsten  
In dit verband gaat het om overeenkomsten tussen twee of meer private partijen, waarbij de overheid niet betrokken is.  
In de eerste plaats kunnen concrete milieuafspraken worden gemaakt tussen bedrijven aan de ene kant en milieuorganisaties als “countervailing power” aan de andere kant. Daartoe zullen de milieuorganisaties wel een andere rol moeten gaan spelen dan nu het geval is: in plaats van de kritisch afstandelijke positie die zij nu hebben zullen zij medeverantwoordelijkheid krijgen<sup>17</sup>. Een eerste voorbeeld van een dergelijke verandering van rol is overigens al gegeven met het in

---

<sup>16</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 304, nr. 1.

<sup>17</sup> Zie hierover het proefschrift van M.J. Dresden. *Algemeenverbindendverklaring van overeenkomsten*. p. 287-289.



paragraaf 1.6.1. onder 5 beschreven plan van aanpak van SNM en LTO -Nederland tot reductie van de lichtoverlast.

In de tweede plaats kan het gaan om overeenkomsten tussen partijen onderling. Een mooi voorbeeld hiervan is een ketengarantiestelsel. Het gaat daarbij om een stelsel waarin bedrijven die een keten vormen in een bepaald productieproces, onderling toezicht houden op de naleving van publieke of private (onderling afgesproken) normen. In het rapport *Vreemde ogen* wordt dit idee nader uitgewerkt voor bouw- en sloopafval. Geconstateerd wordt dat hier sprake is van de volgende keten: object of bouwwerk ⇒ sloop ⇒ depot ⇒ scheiding ⇒ puinbreker ⇒ hergebruik. Door een zorgplicht in te stellen voor de laatste schakel in de keten (de "end of pipe") en deze hierop aan te spreken, kan de overheid stimuleren dat deze schakel eerdere schakels in de keten gaat controleren op mogelijke fouten waar dit bedrijf de dupe van wordt.

- Convenanten

Onder een convenant wordt in de *Aanwijzingen voor convenanten*<sup>18</sup> verstaan:

- a. een schriftelijke en door partijen ondertekende afspraak of een samenstel van zulke afspraken, hoe ook genoemd,
- b. van de centrale overheid, met één of meer wederpartijen,
- c. die betrekking of mede betrekking heeft op de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden,
- d. of anderszins gericht of mede gericht is op het voorbereiden dan wel realiseren van rijksoverheidsbeleid.

Een convenant biedt een prima mogelijkheid voor de overheid om zelf in overleg met betrokken partijen tot een invulling van een zorgplicht te komen, zonder daartoe regels te hoeven stellen. Het instrument ligt in feite tussen overheidsregulering en zelfregulering in.

In beide gevallen bestaat het risico van *free riders*: bedrijven die niet onder de afspraken vallen (omdat ze zelf geen partij zijn en/ of niet bij een brancheorganisatie aangesloten zijn) en zich daarom ook niet gehouden achten aan de naleving van die afspraken. Om ook deze groep aan te kunnen spreken, kan een mogelijkheid van algemeenverbindendverklaring van de overeenkomsten of convenanten worden overwogen<sup>19</sup>.

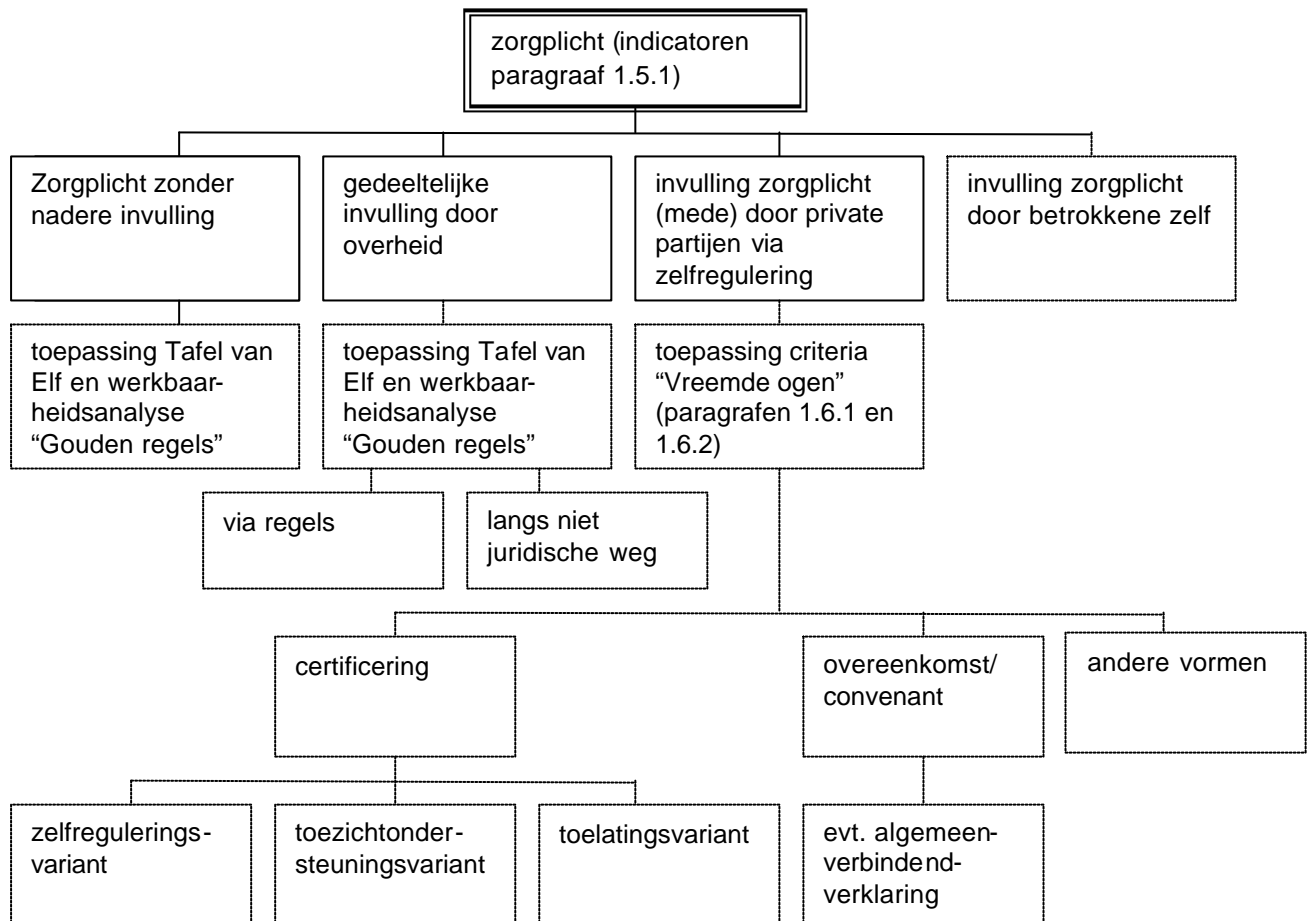
## 1.8. Toepassingsmodel zorgplichten

De criteria die in de hoofdstukken 4 tot en met 7 zijn genoemd, leiden tot het volgende model voor de toepassing van zorgplichten:

---

<sup>18</sup> Stcrt. 2003, 18.

<sup>19</sup> Zie hierover het proefschrift van M.J. Dresden. *Algemeenverbindendverklaring van overeenkomsten*.



## 2. Besluit glastuinbouw

### 2.1. Analyse huidige situatie

#### 2.1.1. Historie

Het Besluit glastuinbouw dateert van 21 februari 2002 (inwerkingtredingsdatum 1 april 2002). De inhoud van het besluit, en in het bijzonder bijlage 1 daarvan, wordt in sterke mate bepaald door de afspraken die zijn gemaakt in het in 1997 tussen de Ministers van LNV, VROM, V&W en EZ, het IPO, de VNG, het Stadsgewest Haaglanden, de Unie van waterschappen en LTO-Nederland gesloten *Convenant Glastuinbouw en Milieu 1997-2010*. Het convenant heeft tot doel de in het convenant opgenomen Integrale Milieu Taakstelling met betrekking tot de primaire productie in de glastuinbouw te realiseren. Deze Integrale Milieu Taakstelling moest volgens het convenant vertaald worden in een algemene maatregel van bestuur glastuinbouw (het huidige Besluit glastuinbouw). Het convenant bevat afspraken over de vormgeving van het besluit, een aantal aanvullende maatregelen, de instelling van een doelgroepenoverleg en financiële verplichtingen.

In het besluit werden verder twee besluiten, te weten het Besluit tuinbouwbedrijven met beperkte teelt milieubeheer en het Lozingenbesluit WVO glastuinbouw, samengevoegd. De voorschriften uit deze besluiten zijn opgenomen in respectievelijk bijlage 2 en bijlage 3 bij dit besluit. Bijlage 1 werd nieuw ingevoerd en bevat voorschriften die voortvloeien uit de Integrale Milieutaakstelling (IMT) die in het convenant is opgenomen en - deels - uit de implementatie van de Nitraatrichtlijn (gebruiksnormen meststoffen).

#### 2.1.2. Gedetailleerdheid

Bij de totstandkoming van het besluit is aandacht besteed aan de vereenvoudiging van de voorschriften. De toelichting bij het besluit zegt hier het volgende over: "Na een vergelijking met de MDW-amvb's [de zgn. 8.40-AMvB's die op basis van het programma Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit tot stand zijn gebracht] zijn de geluidsvoorschriften aangepast. Bovendien is het voorschriftenpakket beter toegankelijk gemaakt, waarbij zorgvuldig is gekeken naar de mogelijkheden van reductie van het aantal voorschriften. In bijlage 2 bij dit besluit is het aantal voorschriften beperkt tot dat wat strikt noodzakelijk is en wordt het accent meer gelegd op het aangeven van de doelstellingen door middel van het gebruik van doelvoorschriften, dan op de wijze waarop die kunnen worden bereikt. Detailvoorschriften voor situaties die niet vaak voorkomen of met weinig of geen milieurelevantie, zijn niet opgenomen. Het besluit biedt meer ruimte om de wijze van uitvoering en toepassing van de voorschriften af te stemmen op de concrete omstandigheden. Daarmee wordt tevens meer beleidsruimte geboden aan de lokale overheden, die met de uitvoering en handhaving van het besluit zijn belast."

Ondanks de bovenstaande operatie bevat het besluit nog veel regels. Deze betreffen met name de bijlagen bij het besluit, waarin de verschillende milieuvoorschriften worden gesteld waaraan de tuinders moeten voldoen. Het besluit zelf bestaat uit slechts 21 artikelen; de bijlagen beslaan 58 pagina's Staatsblad. Een groot deel van die pagina's wordt ingenomen door de nieuw ingevoegde eerste bijlage, die overigens primair een uitvloeisel is van de afspraken met de betrokken sector. Die bijlage betreft "de berekening van het jaarlijks ten hoogste toegestane verbruik van energie,

meststoffen, onderscheidenlijk van werkzame stof (gewasbeschermingsmiddelen), en meet-, registratie- en rapportagevoorschriften". De grote omvang van die bijlage wordt vooral veroorzaakt doordat de verbruiksdoelstellingen voor energie, stikstof, fosfor en gewasbeschermingsmiddelen per gewas of gewasgroep zijn uitgewerkt. Belangrijker dan het aantal voorschriften is de aard van die voorschriften: die zijn nog steeds zeer gedetailleerd. Op grond van de eerste bijlage moet de tuinder iedere vier weken tot in detail en volgens precies aangegeven berekeningsmethoden bijhouden hoeveel hij waarvan verbruikt heeft, afgezet tegen de aard en de duur van de betrokken teelt. Ook de bijlagen 2 en 3 bevatten veel gedetailleerde voorschriften, bij voorbeeld over hoe precies met bestrijdingsmiddelen moet worden omgegaan. Hoofdstuk 2 van bijlage 1 maakt het systeem extra complex: daarin wordt het voor de toekomst tot op zekere hoogte mogelijk gemaakt om de verschillende aspecten (energie, mest en bestrijdingsmiddelen) op basis van een soort puntensysteem tegen elkaar uit te wisselen, als door het glastuinbouwbedrijf een meerjarig bedrijfsmilieuplan wordt opgesteld.

### 2.1.3. Administratieve lasten

Met name de voorschriften van bijlage 1 veroorzaken veel administratieve lasten. In de nota van toelichting bij het besluit is een inschatting gemaakt van de administratieve lasten, ten opzichte van de lasten die door de voorgangers van het besluit werden veroorzaakt<sup>20</sup>. De lasten op grond van het Besluit tuinbouwbedrijven met bedekte teelt milieubeheer werden geschat op fl. 746.500,- (€ 338.747,-); de lasten van het Lozingenbesluit glastuinbouw Wvo op fl. 4.291.180,- (€ 1.947.253,-). In totaal komt dit uit op een bedrag van fl. 5.037.680,- (€ 2.286.000,-). De inschatting was dat de lasten voor het Besluit glastuinbouw een veelvoud daarvan zou bedragen: fl. 40.565.722,- (€ 18.407.922,-). De toename van de lasten kon nagenoeg geheel worden toegeschreven aan bijlage 1, die fl. 34.232.500,- (€ 15.534.031,-) aan lasten zou bedragen.

Bij de nulmeting van de administratieve lasten per 31 december 2002 (toen het besluit dus nog geen jaar bestond), in het kader van de reductietaakstelling in het Hoofdlijnenakkoord, kwamen de lasten echter op een veel hoger bedrag uit: € 37.549.300,-<sup>21</sup>. Deze stijging werd veroorzaakt doordat bij de nulmeting een ruimere definitie van het begrip administratieve lasten werd gehanteerd. Van deze kosten vloeit € 23.042.500,- voort uit EU-regelgeving waarvan de specifieke invulling aan de lidstaten is overgelaten. Het gaat daarbij om de verplichtingen tot het melden en registreren van stikstof-, fosfor- en werkzame stofverbruik. € 14.506.800,- is nationaal bepaald. Dit betreft de verplichtingen tot het meten en registreren van energieverbruik. Door vereenvoudiging van het besluit werd een mogelijke reductie geschat op € 665.000,-<sup>22</sup>. Bij de uitwerking van de voornemens in een wijziging van het besluit wordt de mogelijke reductie inmiddels echter hoger ingeschat, namelijk € 1.700.000,-. De vereenvoudiging bestaat uit het vervallen van zowel de verplichting tot het opstellen van een teeltplan als het vierwekelijks inzenden van de registraties. Tevens wordt de analysefrequentie verlaagd van eens per maand tot een keer per kwartaal. Deze voorstellen zijn overigens nog niet in het besluit verwerkt.

---

<sup>20</sup> Stb. 2002, 109, nota van toelichting, algemeen, paragraaf 7.

<sup>21</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 383, nr. 11, p. 7.

<sup>22</sup> idem, p. 27.

Opmerking verdient nog wel dat in de nota van toelichting bij het besluit is aangegeven dat voor de registratieverplichtingen gebruik kan worden gemaakt van systemen die reeds gebruikt worden voor het verkrijgen en behouden van certificaten (waarover hieronder meer).

#### 2.1.4. Uitvoeringskosten bedrijven

Het Landbouw Economisch Instituut (LEI) heeft in zijn, in de toelichting bij het besluit aangehaalde, studie "Bedrijfs- en milieueffecten AMvB Glastuinbouw 2000-2010"<sup>23</sup> berekend dat de extra investeringen voor de in 2010 overblijvende glastuinbouwbedrijven (= 70% van het in 1999 bestaande aantal bedrijven; 30% zou als gevolg van autonome ontwikkelingen als gebrek aan opvolging, niet meer bestaan) in het kader van het Besluit glastuinbouw gemiddeld fl. 260.000,- (€ 117.983,-) bedragen per hectare (prijspeil 2010). Rekening houdend met de operationele kosten en de besparingskosten betekent dit een extra kostenpost van fl. 23.000,- (€ 10.437,-) per hectare per jaar. Deze bedragen kunnen worden afgezet tegen de gemiddelde bedrijfskosten van circa fl. 900.000,- (€ 408.402,-) per hectare per jaar (prijspeil 2010).

#### 2.1.5. Milieueffecten

Conform de doelstelling van het Besluit glastuinbouw werd door het LEI een afname van de milieubelasting voorspeld ten opzichte van het ijkjaar, 1997. Deze afname zou per 2010 22% zijn voor energie, 20% voor gewasbeschermingsmiddelen en ruim 46% voor meststoffen.

#### 2.1.6. Handhaafbaarheid

De handhaafbaarheid van bijlage 1 van het besluit valt in zijn algemeenheid als slecht te beoordelen. Er zijn nauwelijks prikkels voor spontane naleving. Bijlage 1 bevat voorschriften die veel administratieve lasten opleveren. Het College van procureurs-generaal was bij de totstandkoming reeds zeer kritisch over de handhaafbaarheid van deze bijlage. Het College vreesde dat bepaalde belangrijke onderdelen van het besluit niet handhaafbaar zouden zijn. De controle mogelijkheden zouden volgens het College ontoereikend zijn, de voor de handhavingstaak benodigde condities zouden ontbreken en de regeling zou in zijn algemeenheid onoverzichtelijk en ingewikkeld zijn. Naar de handhaafbaarheid van de voorschriften in bijlage 1 van het besluit is reeds een evaluatieonderzoek gedaan door de Algemene Inspectiedienst van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (AID)<sup>24</sup>. Het oordeel daarover luidde kort maar krachtig: "Het handhaven van bijlage I van het Besluit Glastuinbouw is niet goed mogelijk. Een en ander uit zich voornamelijk in de bovenmatige inspanning qua tijd en kennis (en dus kosten), welke adequate samenwerking, toezicht, controle en waarheidsvinding vraagt. Daarnaast kan nauwelijks inhoud worden gegeven aan de strafrechtelijke en/of bestuurlijke afdoening. De bedoeling van de regelgeving (stimuleren van het bewustwordingsproces bij de doelgroep; glastuinbouwbedrijfsleven) in combinatie met de huidige opzet (en complexiteit), afgezet tegen de (on)mogelijkheden van de handhavers om middels toezicht en bestuurlijke- dan wel strafrechtelijke afdoeningen naleving af te dwingen, missen aansluiting."

---

<sup>23</sup> Rapport 1.99.08, LEI Den Haag

<sup>24</sup> Algemene Inspectiedienst, Eindverslag dieptecontroles Besluit Glastuinbouw, Onderzoek naar de validiteit van de opgegeven verbruikcijfers en de handhaafbaarheid van bijlage 1 van het Besluit Glastuinbouw. Samenstelling: B.H. van Dijk en S. Tuytel, juni 2004.

Inmiddels is wel besloten dat een 'expertgroep' aanbevelingen zal formuleren, hoe ondanks de belemmeringen wel kan worden gehandhaafd. Het is voor de werkgroep echter de vraag of een dergelijke operatie veel kan opleveren. Zoals we geconstateerd hebben ligt het probleem primair bij het convenant en de uitwerking daarvan in de regelgeving. Daarin moet een oplossing gevonden worden. Het probleem moet dus niet bij de handhaving worden neergelegd.

Naar de handhaafbaarheid van de bijlagen 2 en 3 is nog geen onderzoek gedaan. Los daarvan kan al geconstateerd worden dat deze bijlagen zeker niet op alle gebieden goed gehandhaafd worden. Zo wordt in het door SNM en LTO-Nederland gezamenlijk opgestelde plan van aanpak Maatschappelijke belichting en afscherming in de glastuinbouw<sup>25</sup> het volgende opgemerkt: "De naleving van de huidige regelgeving ten aanzien van het gebruik van groeilicht wordt door een deel van de glastuinbouwbedrijven stelselmatig overtreden. LTO Nederland zal een dringend beroep doen op de tuinders om de huidige en de toekomstige regelgeving te respecteren. LTO Nederland en SNM vinden dat het voor de Wet milieubeheer bevoegd gezag, uitzonderingen daar gelaten, nog steeds onvoldoende toezicht houdt op de naleving van de huidige voorschriften en deze bij overtreding niet of onvoldoende handhaaft. Beide organisaties vinden dit niet aanvaardbaar."

Verder kan gewezen worden op het feit dat voor verschillende voorschriften verschillende instanties met de handhaving belast zijn. Voor de voorschriften op basis van de Wet milieubeheer zijn dat burgemeester en wethouders, voor de voorschriften op basis van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren zijn dat de waterkwaliteitsbeheerders (voornamelijk waterschappen) en voor de voorschriften op basis van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 zijn dat de AID, de VROM-inspectie, de Arbeidsinspectie, de Voedsel en Warenautoriteit, medewerkers van regionale directies van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de waterschappen. Dit levert uiteraard een risico op van langs elkaar heen werken van deze instanties en van extra lasten voor de betrokken bedrijven. Om dit te voorkomen is een aantal samenwerkingsmaatregelen genomen. Er is een gezamenlijke "Handhavings- en uitvoeringsmethode (HUM)" opgesteld en er zouden afspraken gemaakt worden over informatie-uitwisseling<sup>26</sup>. De werkgroep schat echter in dat dergelijke ad hoc-maatregelen slechts een beperkte waarde kunnen hebben. Het gaat om een structureel probleem dat voortvloeit uit de gedetailleerde en onuitvoerbare afspraken die in het convenant zijn gemaakt en dat vraagt om structurele oplossingen.

#### 2.1.7. Tussenconclusie systeem bijlage 1

Uit de voorgaande paragrafen kan worden geconstateerd dat veel problemen samenhangen met de in bijlage 1 van het besluit opgenomen gedetailleerde voorschriften. Deze detailvoorschriften gelden generiek, maar zijn ook onlosmakelijk verbonden met het in hoofdstuk 2 van die bijlage neergelegde uitruilsysteem. Dit systeem is in samenspraak met het bedrijfsleven opgesteld en vloeit rechtstreeks voort uit het gesloten convenant. Geconstateerd moet worden dat het uitruilsysteem zich niet verdraagt met de introductie van zorgplichten; voor de werking van het systeem zijn concrete normen een vereiste. De invoering van zorgplichten brengt met zich dat het bestaande systeem moet worden verlaten wat een ingrijpende wijziging van het besluit betekent. De werkgroep kan niet beoordelen of met het verlaten van de systematiek de milieubescherming nog wel op hetzelfde niveau zal kunnen blijven liggen. Omdat dit behoud van milieubescherming wel het uitgangspunt van de werkgroep is en

---

<sup>25</sup> Te raadplegen via [www.snm.nl](http://www.snm.nl).

<sup>26</sup> Zie paragraaf 2.1 van het algemeen deel van de nota van toelichting bij het besluit (Stb. 2002, 109, p. 78).

de gekozen systematiek voortvloeit uit een convenant met de doelgroep zelf, past de werkgroep hier terughoudendheid.

Desondanks constateert de werkgroep dat sprake is van slechte handhaafbaarheid, onduidelijkheid en hoge administratieve lasten met betrekking tot dit deel van het besluit. Dat relativeert direct ook de mate van milieubescherming die er op papier wel is, maar in de praktijk wellicht tegen valt. Er is dan ook aanleiding om nader uit te zoeken of deze uitwisseling nog steeds reëel is (het gaat immers om moeilijk vergelijkbare grootheden) en of er in de praktijk nog steeds behoefte aan bestaat. Daar komt bij dat de uitwisselbaarheid ook zijn Europeesrechtelijke begrenzingen heeft. Zo kunnen voor teelten in de bodem de normen van de Nitraatrichtlijn niet worden overschreden als een tuinder extra energiebesparende maatregelen neemt of minder bestrijdingmiddelen gebruikt: op grond van bijlage III.1.3 in samenhang met artikel 5, vierde lid, van de Nitraatrichtlijn<sup>27</sup> geldt onder meer dat de stikstofgift in de vorm meststoffen niet groter mag zijn dan de gewasbehoefte. Nederland is, na een veroordeling door het Europese Hof van Justitie, met de Europese Commissie overeengekomen dat per 1 januari 2006 volledig aan de Nitraatrichtlijn zal worden voldaan. Een systeem van (beperkte) uitwisseling is derhalve uiteindelijk alleen denkbaar, als er voor stikstof gebruiksnormen zouden worden gesteld die veel lager zijn dan de gewasbehoefte en uitsluitend de ruimte die overeenkomt met het verschil tussen deze “bovenwettelijke” normen en de werkelijke gewasbehoefte in het kader van de uitruil zou kunnen worden benut. Een dergelijke benadering is echter irreëel, omdat dan de gewasopbrengst onmiddellijk in het geding is. Geen tuinbouwbedrijf zal aan een dergelijk uitruilsysteem willen deelnemen. Voor bestrijdingsmiddelen geldt eveneens dat de uitwisseling geen afbreuk mag doen aan de eisen die op grond van de gewasbeschermingsrichtlijn<sup>28</sup> en de biocidenrichtlijn<sup>29</sup> gelden.

In het vervolg van de bespreking van deze casus wordt uitgegaan van de veronderstelling dat het systeem van bijlage 1 kan worden verlaten.

### 2.1.8. Zelfregulering

In het convenant wordt aangegeven dat de gemaakte afspraken mede uitwerking zijn van een systematiek van zelfsturing door de glastuinbouw. Deze zelfregulering bestaat uit een groot aantal nationale en internationale kwaliteits- en certificeringssystemen en keurmerken<sup>30</sup>. De belangrijkste zijn Eurep-GAP, voor zowel groente en fruit als bloemen en planten, The Greenery Zorgsysteem voor groente en fruit en MPS-GAP, voor de sierteelt.

#### *Eurep-GAP*<sup>31</sup>

Het gaat hierbij om richtlijnen die door 26 Europese supermarktorganisaties, verenigd in Eurep (Euro-retailer produce working group) zijn ontwikkeld. De richtlijnen zien op voedselveiligheid en duurzame landbouw (GAP = Good Agricultural Practice) en omvatten voorschriften over o.a. bodem- en

---

<sup>27</sup> richtlijn nr. 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraat uit agrarische bronnen (PbEG L 375).

<sup>28</sup> richtlijn nr. 91/414/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 juli 1991 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen (PbEG L 230).

<sup>29</sup> richtlijn nr. 98/8/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 februari 1998 betreffende het op de markt brengen van biociden (PbEG L 123).

<sup>30</sup> Algemene informatie over kwaliteitssystemen, certificering en keurmerken binnen de tuinbouwsector is te vinden op [www.agriholland.nl](http://www.agriholland.nl)

<sup>31</sup> Zie: [www.eurep.nl](http://www.eurep.nl).

substraatbeheer, bemesting, irrigatie/fertigatie en gewasbescherming. Indien voldaan wordt aan de voorschriften kan een certificaat worden gekregen. Dergelijke voorschriften zijn ontwikkeld voor zowel groenten en fruit als voor bloemen en planten. Zeker niet alle voorschriften van het besluit zullen overigens samenvallen met certificeringseisen. De nadruk bij de certificering op het gebied van groente en fruit zal verder liggen bij voedselveiligheid. Het primaire belang van de afnemers is immers dat er veilige producten verkocht worden. Milieuvoorschriften binnen Eurep-GAP groente en fruit die niet direct betrekking hebben op de voedselveiligheid zijn veelal als aanbeveling geformuleerd en zijn niet beslissend voor het verlenen van een certificaat.

### *The Greenery Zorgsysteem (GZS)*<sup>32</sup>

Alle telers van The Greenery zijn verplicht om de teelt van hun producten minimaal aan de eisen van het Greenery Zorgsysteem te laten voldoen.

In dit systeem zijn richtlijnen opgenomen op het gebied van:

- Milieu: bijvoorbeeld het verplicht bestrijden van plagen met natuurlijke vijanden, daar waar mogelijk
- Hygiëne: bijvoorbeeld personeel verplicht instrueren over hygiëneregels
- Voedselveiligheid: bijvoorbeeld het uitsluitend gebruiken van schoon verpakkingsmateriaal
- Arbeidsomstandigheden: bijvoorbeeld het duidelijk aanduiden van gevaarlijke punten op het bedrijf

Het systeem is zo opgesteld dat deelnemende telers eenvoudig ook aan kunnen sluiten bij andere systemen, zoals Eurep-GAP. Het systeem staat garant voor een vergaande borging van de voedselveiligheid van het totale pakket Greenery producten. Naleving op de richtlijnen wordt gecontroleerd door onafhankelijke, gecertificeerde controle instanties (o.a. SGS-Agrocontrol en AQS). Tevens wordt in het gehele traject (van teler tot consument) middels het nemen en laten analyseren van monsters, nogmaals de voedselveiligheid van het product gecontroleerd.

### *MPS*<sup>33</sup>

MPS staat voor Milieu Programma Sierteelt. Ook MPS heeft voorschriften ontwikkeld die betrekking hebben op "Good Agricultural Practice". Deze voorschriften zien op teeltomstandigheden, arbeid, milieu en natuur. Het gaat om minimumeisen waaraan producenten moeten voldoen om aan de deelnemende supermarkten te mogen leveren. De eisen van MPS-GAP gaan naar eigen zeggen verder dan Eurep-GAP op het gebied van bloemen en planten.

## **2.2. Toepassing criteria**

### 2.2.1. Belangen

- Branche: De branche heeft slechts een individueel belang bij naleving van een klein aantal milieuregels, omdat die ook economische voordelen kunnen bieden. Een voorbeeld daarvan zijn de energieregels. De tuinder zal ook zonder (gedetailleerde) overheidsregels streven naar een optimaal verbruik: de kosten voor een hoger energieverbruik afgezet tegen de mogelijke hogere opbrengsten van het gewas. Er zal altijd een punt komen waarop die opbrengsten niet meer

---

<sup>32</sup> Zie: [www.thegreenery.com](http://www.thegreenery.com).

<sup>33</sup> Zie: [www.st-mps.nl](http://www.st-mps.nl).



opwegen tegen een nog hoger energieverbruik. Dit betekent dat excessief energieverbruik niet snel zal voorkomen.

De meerderheid van de regels staat echter op gespannen voet met de bedrijfseconomische belangen van de individuele ondernemers. Een voorbeeld daarvan zijn de regels met betrekking tot de bestrijdingsmiddelen: hoewel het bespuiten van de planten of bloemen geen prettige bezigheid is en ook geld kost, zal in een aantal gevallen de tuinder hier toch, wellicht zelfs tegen de regels in, toe over gaan als hij hiermee zijn oogst kan redden.

De branche heeft bij monde van brancheorganisatie LTO-Nederland in het Convenant Glastuinbouw en Milieu 1997-2010 uitdrukkelijk de eigen verantwoordelijkheid voor het terugdringen van de milieubelasting erkend en zich bereid verklaard zelf initiatieven te nemen voor het reduceren van de milieubelasting overeenkomstig de in het convenant gemaakte afspraken. Hieruit spreekt een zekere bereidheid tot spontane behartiging van het maatschappelijke milieubelang, zonder dat dit per se hoeft samen te vallen met individuele belangen. Ook het in paragraaf 2.1.6 genoemde akkoord met de SNM over het reduceren van de lichthinder vanuit kassen, is daarvan een voorbeeld. Aan de andere kant is niet onbelangrijk dat de convenantsafspraken wel op gedetailleerde wijze moesten worden vertaald in de algemeen verbindende voorschriften van het Besluit glastuinbouw, kennelijk omdat onvoldoende vertrouwen bestond dat daarzonder de feitelijke vertaling van de afspraken in branche van de grond zou komen: volgens het convenant zal de overheid de randvoorwaarden creëren om deze eigen verantwoordelijkheid waar te maken. Ook op het punt van de lichthinder wijzen LTO en SNM nadrukkelijk op de verantwoordelijkheid van de overheid voor de handhaving van de regels ter zake.

- Milieubeweging: Bij de milieubeweging is er uiteraard het belang om de milieubelasting door glastuinbouwbedrijven te beperken. Zij spelen in dat opzicht ook een actieve rol. De SNM neemt deel aan het Doelgroepoverleg Glastuinbouw en Milieu, waarin betrokken partijen samenwerken aan het realiseren van de milieudoelstellingen zoals aangegeven in de Integrale Milieu Taakstelling van het convenant. Ook blijkt de betrokkenheid uit het al genoemde akkoord over het reduceren van de lichthinder vanuit kassen.
- Markt: Zoals reeds eerder opgemerkt, hebben met name supermarkten vanuit hun belang om de consumenten kwalitatief goede producten aan te bieden, een positieve rol gespeeld bij het ontwikkelen en handhaven van eisen aan de milieukwaliteit in certificeringsregelingen. Ook The Greenery eist dat alle aangevoerde producten zijn geteeld overeenkomstig de richtlijnen van een kwaliteitszorgsysteem. In ieder geval moet dat het Greenery Zorgsysteem zijn. Wel moet opgemerkt worden dat deze certificeringsregelingen primair zien op de kwaliteit en veiligheid van de producten. Milieueisen die hier niet direct betrekking op hebben, zullen dus ook minder streng gecontroleerd worden.
- Overheid: De overheid heeft uiteraard tot taak het publieke belang van een afdoende milieubescherming te behartigen.

### 2.2.2. Indicatoren Ruimte voor zorgplichten

1. Wenselijkheid voor de overheid om ruimte te laten aan de branche: Zie verder
2. Europese/internationale regelgeving: Het besluit strekt mede tot implementatie van een viertal Europese richtlijnen:

- richtlijn nr. 76/464/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd (PbEG L 129),
- richtlijn nr. 91/271/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (PbEG L 135),
- richtlijn nr. 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraat uit agrarische bronnen (PbEG L 375) (de zgn. Nitraatrichtlijn) en
- richtlijn nr. 91/689/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 12 december 1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen (PbEG L 377).

Het besluit strekt niet onmiddellijk tot implementatie van de gewasbeschermingsrichtlijn (91/414/EEG) en de biocidenrichtlijn (98/08/EG). Deze richtlijnen zijn, ook voor de glastuinbouw, geïmplementeerd in andere bij en krachtens de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 gestelde regels, die overeenkomstig de genoemde richtlijnen uitgaan van een hoog niveau van bescherming van consumenten (residuen op gewassen), werknemers (blootstellingsrisico's) en het milieu (dieren, planten, alle andere organismen) in een geharmoniseerde Europese interne markt. Het gaat om een uitgebreid systeem van toelatingsvoorwaarden en gebruiksvoorschriften voor allerlei verschillende omstandigheden, gebaseerd op een "goede landbouwkundige praktijk" en "juist gebruik". Daarbij is invulling gegeven aan de door de Europese regels toegelaten optie van een "geïntegreerde bestrijding". Deze regels volstaan in principe: de in bijlage I van het Besluit glastuinbouw opgenomen regels ten aanzien van verbruikte hoeveelheden werkzame stof zijn uit een oogpunt van Europese verplichtingen en de genoemde doelstellingen op het vlak van volksgezondheid, arbeidsomstandigheden en milieu, niet strikt noodzakelijk.

Voor de toekomst is de zogenoemde Kaderrichtlijn Water (richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid; PbEG L 327) van belang. Deze richtlijn, die voor grondwater verder zal worden uitgewerkt in een grondwaterrichtlijn, heeft betrekking op de kwaliteit van oppervlaktewater en grondwater. Het ter uitvoering daarvan te stellen maatregelenprogramma moet in 2009 zijn opgesteld en moet uiterlijk in 2012 operationeel zijn. De Kaderrichtlijn water en de grondwaterrichtlijn zijn onder meer relevant voor het mestgebruik en in het bijzonder voor de niet door de nitraatrichtlijn afgedekte componenten van meststoffen, zoals fosfaat en zware metalen, alsook voor de verontreiniging van het water door bestrijdingsmiddelen en biociden.

Het feit dat een deel van het Besluit glastuinbouw een Europese herkomst heeft wil nog niet zeggen dat aan de daarop betrekking hebbende bepalingen in het besluit niets te doen valt.

- Ten aanzien van de Nitraatrichtlijn kan worden opgemerkt dat de eisen van de richtlijn - die voor het overgrote deel de vorm van middelvoorschriften hebben - wel direct gelden voor de grondgebonden teelt, maar niet voor substraatteelt, waarbij geen meststoffen op of in de bodem worden gebracht. Bovendien geldt de Nitraatrichtlijn uitsluitend voor de stikstof in meststoffen en niet voor fosfaat of andere bestanddelen van meststoffen. In het besluit kan dit onderscheid dus in principe ook gemaakt worden, waarbij uiteraard moet worden voorkomen dat een dergelijk onderscheid juist complicerend zou werken.

- De Kaderrichtlijn Water laat alle ruimte voor de aard van de maatregelen die de lidstaten treffen ten aanzien van de te bereiken waterkwaliteit. Deze maatregelen kunnen behalve brongericht ook effectgericht zijn. De richtlijn verplicht, evenmin als de genoemde richtlijnen inzake gevaarlijke stoffen en afvalstoffen, tot het stellen van gebruiksregels ten aanzien van meststoffen en bestrijdingsmiddelen op de wijze waarop daaraan in bijlage I bij het Besluit glastuinbouw invulling is gegeven.
- Ook het preventiebeginsel in het Europese milieurecht vraagt niet de detailregels zoals die thans in bijlage 1 zijn opgenomen.

Het voorgaande betekent - los van de nog te beantwoorden vraag over de toepassingsmogelijkheden van zorgplichten - dat het bij voorbeeld denkbaar zou zijn, dat voor substraatteelt ten aanzien van meststoffen de normstelling niet zozeer zou worden gericht op de gebruikte hoeveelheid per oppervlakte van een bepaalde teelt, maar zou worden gericht op de kwaliteit van het water dat vanuit de inrichting op het oppervlaktewater wordt geloosd en op maatregelen ter voorkoming van het in de bodem (en via de bodem in het grond- of oppervlaktewater) belanden van nitraten en andere componenten uit meststoffen (bijvoorbeeld door een vloeistofdichte vloer). Voor teelten op of in de bodem, waarvoor de Nitraatrichtlijn onmiddellijke betekenis heeft, zou voor fosfaat een veel globalere normstelling kunnen volstaan, als daarmee de doelstellingen ten aanzien van waterkwaliteit kunnen worden gerealiseerd. Gewezen zij in dit verband ook op het onderscheid qua normstelling tussen stikstof en fosfaat in de artikelen 5d en 5e van de Meststoffenwet zoals deze komen te luiden overeenkomstig het thans bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel strekkende tot invoering van gebruiksnormen<sup>34</sup>.

Voor bestrijdingsmiddelen is al aangegeven dat de voorschriften, opgenomen in bijlage 1, nationaal bepaald, zijn.

Ook voor een ander deel gaat het om nationale normen. Voorbeelden daarvan zijn energie, geluid, verlichting en veiligheid.

3. Invloed techniek: De techniek heeft binnen de glastuinbouwbranche een prominente plaats: de teelt geschiedt grotendeels geautomatiseerd. Er zijn dus redenen om met globalere regelgeving te voorkomen dat voorschriften steeds weer aan de stand van de techniek aangepast moeten worden. Tegelijkertijd kan die techniek, bijvoorbeeld door geautomatiseerde, geborgde gegevensvastlegging, worden benut als aangrijpingpunt voor het toezicht op de naleving.
4. Draagvlak: Het draagvlak houdt rechtstreeks verband met de belangen die men heeft. Deze zijn in de vorige paragraaf beschreven. Hoe groter het belang om milieubescherming ter harte te nemen, hoe gemakkelijker met zorgplichten gewerkt kan worden. De zorgplicht ondersteunt dan immers slechts de bereidheid die men toch al heeft om milieumaatregelen te nemen. Dit draagvlak is naar verwachting het grootst als het milieubelang samen valt met een individueel belang. De bereidheid om de eigen verantwoordelijkheid voor het milieu waar te maken is weliswaar door de branche uitgesproken, maar de vraag is wat dit in de praktijk waard is. Individuele belangen zullen er bij de branche zelf maar zeer ten dele zijn. Wel is het interessant dat de supermarkten hun individuele belang van het trekken van klanten door de verkoop van milieuvriendelijke producten hebben

---

<sup>34</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 930, nr. 2.

omgezet in certificeringsregelingen. Hetzelfde geldt voor The Greenery.

5. Kernactiviteit: Zoals bij de meeste milieuvorschriften is het milieubelang niet een onderdeel van de kernactiviteit van de branche. Ook hier kan worden aangesloten bij hetgeen in de vorige paragraaf is gezegd.
6. Homogeniteit doelgroep: De branche is goed georganiseerd binnen LTO-Nederland. Kanttekening is wel dat de branche veel verschillende producten teelt, die elk een nogal specifieke aanpak vergen.

Op basis van deze indicaties kan nog geen conclusie worden getrokken over de vraag of wel of niet met zorgplichten ter vervanging van gedetailleerde regels op het gebied van de glastuinbouw gewerkt kan worden. Wel kan worden geconstateerd dat er voldoende aanknopingspunten zijn die het zinvol maken de mogelijkheid van het werken met zorgplichten in onderdelen van de regelgeving met betrekking tot de glastuinbouw verder te onderzoeken. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de Europese regelgeving en het draagvlak, met name binnen de sector zelf.

### 2.2.3. Variant 1: Zorgplicht zonder nadere invulling

In deze variant zou er één zorgplicht zijn met het volgende karakter:

*“Elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een glastuinbouwbedrijf in stand houdt, neemt voldoende zorg voor het milieu in acht. Deze zorg houdt in ieder geval in dat deze persoon, indien hij weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn handelen of nalaten nadelige gevolgen voor het milieu kunnen worden veroorzaakt, verplicht is dergelijk handelen achterwege te laten voor zover zulks in redelijkheid kan worden gevegd, dan wel alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevegd teneinde die gevolgen te voorkomen of, voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, deze zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.”* (vgl. artikel 1.1a van de Wet milieubeheer)

Zou volstaan kunnen worden met het invoeren van een dergelijke algemene zorgplicht, zonder dat daar een nadere invulling aan wordt gegeven? Deze vraag kan al snel met nee beantwoord worden. De genoemde zorgplicht is zodanig algemeen, dat niet duidelijk is waar de genoemde zorg aan besteed moet worden. Zowel de naleefbaarheid als ook de handhaafbaarheid is daarmee onvoldoende gewaarborgd.

### 2.2.4. Variant 2: Gedeeltelijke invulling zorgplicht door overheidsregels

In deze variant zou in ieder geval een zorgplicht per deelonderwerp worden geïntroduceerd, dus een plicht om te zorgen voor het zo beperkt mogelijk houden van:

- het energieverbruik;
- het gebruik van meststoffen;
- het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen;
- de geluidsoverlast;
- het produceren van afvalstoffen en -water;
- de luchtverontreiniging;
- de verlichting;

- de veiligheidsrisico's;
- het watergebruik;
- de bodemverontreiniging.

Eventueel kunnen aan deze specifieke zorgverplichtingen maxima worden verbonden voor wat de overheid acceptabel vindt. Deze bepalingen krijgen dan de vorm van doelvoorschriften.

Voor het voorkomen van afvalstoffen en voor waterbesparing bevat bijlage 2 overigens al zorgplichten en voor geluid en licht zijn concrete doelvoorschriften opgenomen. Voor de overige aspecten is binnen deze variant de vraag of er, los van de nog te bespreken varianten 3 en 4 waarin de zorgplicht door de reeds genoemde certificeringsregelingen of door de betrokkene zelf concreet ingevuld wordt respectievelijk moet worden, nog eisen zijn die vervangen kunnen worden door een concrete zorgplicht of door een doelvoorschrift, die niet een dergelijke nadere uitwerking krijgen.

Geconstateerd moet worden dat er voor deze variant op andere dan de reeds bestaande plekken in het besluit, geen ruimte bestaat. De zorgplichten voor overige aspecten kunnen niet zonder een concretere uitwerking (varianten 3 en 4). Zoals in het voorgaande is aangegeven is het zeker geen vanzelfsprekendheid voor de tuinder om zorg voor het milieu te betrachten, als die ten koste zou gaan van de economische positie. Zeker als de overheid geen duidelijk afdwingbare normen stelt, zal de branche voor dat deel dus al snel geneigd zijn om die zorgplicht naar eigen wensen in te vullen. De handhaafbaarheid van de zorgplicht zal op die terreinen ook niet hoog zijn, aangezien zeker niet altijd duidelijk zal zijn wat onder de zorg verstaan moet worden. Slechts de uitwassen (de gevallen waarin evident sprake is van het willens en wetens veroorzaken van milieuverontreiniging) zouden aangepakt kunnen worden. Als we de blik verplaatsen van de overheid naar de branche, dan moeten we constateren dat ook veel ondernemers behoefte zullen hebben aan duidelijkheid over de normen waar men aan moet voldoen. De glastuinbouwbedrijven zijn immers over het algemeen weliswaar groot van afmetingen, maar klein van organisatie. Er is in het algemeen geen sprake van multinationals met aparte milieu- of juridische afdelingen. Een vertaalslag in concrete normen zal daarvoor dus nodig zijn.

### 2.2.5. Variant 3: Invulling zorgplicht door zelfregulering

#### *Mogelijkheden zelfregulering, de criteria van Vreemde ogen*

Zoals we al gezien hebben zijn er reeds zelfreguleringssystemen ontwikkeld die ook al naar behoren werken. Bij de beoordeling van deze variant gaat het dus niet om de vraag of een zelfreguleringssysteem opgezet kan worden, maar of de overheid kan volstaan met globale regelgeving omdat er zelfregulering bestaat.

#### *Noodzakelijke voorwaarden*

1. Voldoende belang om tot zelfregulering over te gaan? Zoals we gezien hebben zijn het met name de directe afnemers van de producten, de supermarktketens, die gezorgd hebben voor zelfregulering. Zij hebben blijkbaar het belang gezien om kwalitatief goede producten – zowel met betrekking tot de voedselveiligheid als met betrekking tot de milieukwaliteit – aan hun klanten aan te bieden.
2. Belang in lijn met het publieke belang? Het belang van de supermarktketens, om de klanten kwalitatief hoogwaardige producten te kunnen aanbieden, en daarmee de door hen opgezette zelfregulering is zeker in lijn met het publieke belang. Daarmee is echter nog niet alles gezegd. Bedacht moet namelijk worden dat, zoals we in paragraaf 2.1.7 al gezien hebben, zeker niet alle voorschriften van het besluit samenvallen met certificeringseisen. Daar waar wel van overlap

sprake is, zijn alleen de milieuvorschriften binnen Eurep-GAP groente en fruit die direct betrekking hebben op de voedselveiligheid, bepalend voor het verlenen van een certificaat. Beoordeeld zou daarom moeten worden of de handhaving van deze certificeringseisen voldoende gewaarborgd is. Wordt, met andere woorden, het publieke belang van het milieu wel voldoende behartigd door de certificeringsregelingen om als overheid een stap terug te kunnen doen met betrekking tot de behartiging van dit belang? De supermarkketens hebben naast het belang van het aanbieden van kwalitatief hoogwaardige producten ook een belang om producten in de schappen te zetten die tegen zo laag mogelijke kosten zijn geproduceerd en dus concurrerend zijn. Daardoor zouden de certificeringseisen, zeker in tijden waarin het economisch allemaal wat minder gaat en dus de prijs van het product belangrijker wordt, wellicht onder druk komen te staan. De beantwoording van bovenstaande vragen gaan het bestek van dit rapport te buiten. Voor een verdere verkenning van de mogelijkheden van deze variant is het echter noodzakelijk dat deze antwoorden wel gevonden worden.

3. Voldoende organisatiegraad? Deze vraag kan gemakkelijk met ja worden beantwoord: in ieder geval is gebleken dat supermarkketens in Europees verband tot afspraken zijn gekomen. Wel moet opgemerkt worden dat door deze afspraken op zich slechts een deel van de markt is gedekt. Alleen glastuinbouwbedrijven die aan supermarkten leveren, zullen gehouden zijn aan de eisen van MPS-GAP en Eurep-GAP. Desondanks hebben deze systemen een bredere uitstraling: een relatief groot aantal bedrijven is lid van een certificerende organisatie. Zoals reeds eerder aangegeven (paragraaf 2.1.7) stelt ook The Greenery als eis aan zijn telers dat aan de eisen van een certificeringsregeling wordt voldaan. Dat kunnen MPS-GAP en Eurep-GAP, maar ook GZS zijn.
4. Voldoende kennis van zaken? MPS en Eurep zijn organisaties die beide zijn opgezet voor certificatie doeleinden. In beide organisaties is daarom voldoende kennis van zaken aanwezig.
5. Machtsevenwicht tussen partijen? Ook aan deze voorwaarde is voldaan. Zoals we bij punt 3 hebben gezien levert de organisatiegraad geen probleem op. Het gaat om grote supermarkketens (multinationals) die eisen stellen en ook The Greenery beschikt over een machtige positie.
6. Vrijheid voor de overheid om zelf geen normen te stellen? Op deze vraag zijn we reeds uitvoerig ingegaan in paragraaf 2.2.2. Daarbij hebben we geconstateerd dat er weliswaar de nodige Europese regelgeving met betrekking tot de glastuinbouw bestaat, maar dat er toch vrijheid is om met zorgplichten te werken. Deze ruimte bestaat met name op het terrein van de meststoffen voor substraatteelt, de gewasbeschermingsmiddelen en afvalstoffen en afvalwater.

#### *Voor- en nadelen*

Het grootste voordeel van het werken met certificeringssystemen die door supermarkketens zijn opgesteld, is dat de bereidheid om de daarin verwoorde eisen na te leven groter zal zijn. Een tuinder zal immers liever een controle toestaan van degene die zijn producten afneemt dan van de overheid, waar hij niets voor terugkrijgt. Ook speelt het voordeel van de bij de certificeerders aanwezige kennis en daarmee de mogelijkheid om eerder in te spelen op technische ontwikkelingen. De eisen van Eurep-GAP en MPS-GAP zijn simpelweg te vinden op internet. De tuinders en andere belangstellenden kunnen deze eisen dus gemakkelijk raadplegen. De rechtszekerheid zal dus geen problemen opleveren.

#### *Vorm(en) zelfregulering*

Het is al duidelijk dat de zelfregulering de vorm van certificering heeft. De vraag is nu nog hoe de overheid daarop in kan spelen.

- Zelfreguleringsvariant: In deze variant zou de overheid afzien van het stellen van normen; de regulering zou volledig aan de branche worden overgelaten. Deze variant ligt voor de glastuinbouw niet in de rede. In de eerste plaats valt niet te verwachten dat alle bedrijven zich bij (één van) de certificeringsregelingen zullen aansluiten. Weliswaar geldt de eis van een certificaat voor de levering aan de belangrijkste supermarkten en eventueel andere levensmiddelenbedrijven, maar niet alle telers zullen aan deze bedrijven leveren. Voor deze groep free riders zal de overheid moeten kunnen terugvallen op door haar gestelde normen. In de tweede plaats zou deze variant een wel erg grote stap betekenen: van overregulering door de overheid naar volledige zelfregulering door de sector.
- Toezichtondersteuningsvariant: In deze variant wordt bij het houden van toezicht ingespeeld op het bezit van een certificaat. Deze variant ligt wel in de rede. De bedrijven die over een certificaat beschikken zijn evenzeer gebonden aan de zorgplicht die de overheid stelt, maar de overheid kan wel zijn prioriteit leggen bij de bedrijven die zo'n certificaat niet hebben. Bij de handhaving kan dan het normenkader dat voor certificering wordt gebruikt in beginsel als uitgangspunt worden genomen, als vast is komen te staan dat de handhaving door de private partijen zelf op een adequate wijze geschiedt. Hiermee worden die bedrijven ook gestimuleerd om zich toch bij een certificeringsregeling aan te sluiten.
- Toelatingsvariant: In deze variant maakt het certificaat deel uit van de wettelijke regeling of wordt deze tot wettelijke regeling verheven door gebruik van een daartoe gecreëerde wettelijke mogelijkheid tot algemeenverbindendverklaring. Hiermee krijgt de certificering een publiekrechtelijk karakter. De certificerende instellingen worden zelfstandige bestuursorganen doordat de beslissing over het afgeven van een certificaat rechtsgevolgen krijgt. Los van de vraag of de ontwerpers van de certificeringsregelingen dit überhaupt wenselijk vinden, levert dit een vermenging op van privaatrechtelijke en publiekrechtelijke elementen die in principe niet wenselijk is. Deze variant kan daarom alleen overwogen worden als de toezichtondersteuningsvariant met name door de free riders-problematiek niet blijkt te werken.

#### *Rol voor milieubeweging?*

Zoals we in paragraaf 2.2.1 gezien hebben spelen de milieuorganisaties wel degelijk een rol in deze sector. Zo heeft SNM met LTO-Nederland een akkoord gesloten over het reduceren van de lichthinder vanuit kassen. Te verwachten valt echter dat deze rol niet zodanig is dat de overheid het stellen van normen (in de vorm van afspraken met de branche) en het toezicht daarop en de handhaving daarvan volledig aan deze organisaties kan overlaten. Er bestaat immers simpelweg niet de capaciteit bij milieuorganisaties om dergelijke afspraken die zij met de branche maken structureel te controleren. Ook beschikken zij niet over adequate sanctiemogelijkheden. Wel kunnen dergelijke afspraken uiteraard een additionele rol spelen.

#### 2.2.6. Variant 4: Invulling zorgplicht door het rechtssubject zelf

In deze variant zouden zorgplichten gekoppeld worden aan de verplichting om hier zelf invulling aan te geven. Met betrekking tot energie hebben we bij de bespreking van deze variant in paragraaf 1.5.2 al gezien dat andere besluiten met dezelfde grondslag (artikel 8.40 van de Wet milieubeheer) op dit punt

volstaan met een zorgplicht, gekoppeld aan een meldingsplicht over hoe met deze zorgplicht wordt omgegaan:

1.2.1. *Indien het energieverbruik binnen de inrichting in enig kalenderjaar meer bedraagt dan 50 000 kWh elektriciteit of 25 000 m<sup>3</sup> aardgas geeft degene die de inrichting drijft, op verzoek van het bevoegd gezag aan welke maatregelen of voorzieningen hij heeft getroffen of zal treffen, die ertoe bijdragen dat binnen de inrichting een zodanig zuinig gebruik van energie wordt gemaakt als redelijkerwijs mogelijk is.*

1.2.2. *Binnen een inrichting als bedoeld in voorschrift 1.2.1 worden die energiebesparingsmaatregelen of -voorzieningen uitgevoerd, die rendabel zijn.*

Steeds gaat het dus om een verplichting voor degene die een inrichting drijft met een hoog gebruik (voor inrichtingen onder de genoemde grens is niets geregeld) om “een zodanig zuinig gebruik te maken van energie als redelijkerwijs mogelijk is”. Hij moet daarbij kiezen voor maatregelen en voorzieningen die rendabel zijn. Hij moet kunnen aangeven welke maatregelen hij heeft genomen om aan deze plicht invulling te geven.

Het is niet duidelijk waarom in het Besluit glastuinbouw niet met een dergelijke zorgplicht, met daaraan gekoppeld een verplichte invulling, zou kunnen worden volstaan. Het belang van energiebesparing - zoals dat ook geldt voor het voorkomen van afvalstoffen en voor waterbesparing – valt immers samen met een zwaarwegend individueel belang van kostenbesparing. Een zorgplichtbepaling lijkt hier voldoende om maatschappelijk onverantwoord gedrag aan te pakken. Gegeven het feit dat het energieverbruik een hoge kostenpost vormt voor de sector en de professionaliteit van de sector, mag verwacht worden dat de overheid alleen in zeer uitzonderlijke gevallen geconfronteerd zal worden met een overtreding van deze zorgplicht. Bij het zoeken naar energiebesparende maatregelen kan de tuinder overigens op het Energiebureau van het Productschap Tuinbouw rekenen. Het bureau werkt daarbij samen met LTO Nederland.

De vraag is nog of in casu een meldingsplicht zoals die voor de andere 8.40-AMvB's is ingesteld noodzakelijk is. Een dergelijk verplichting levert immers de nodige administratieve lasten op. Wordt inderdaad van een deze plicht afgezien, dan zou de bepaling er als volgt uit kunnen zien:

*”Degene die de inrichting drijft treft maatregelen die ertoe bijdragen dat binnen de inrichting een zodanig zuinig gebruik van energie wordt gemaakt als redelijkerwijs mogelijk is.”*

Het afschaffen van de gedetailleerde beperkingen in bijlage I bij het Besluit glastuinbouw ten aanzien van het energieverbruik heeft uiteraard wel gevolgen voor de in die bijlage in hoofdstuk 2 voorziene uitruilmogelijkheden tussen energieverbruik, verbruik van meststoffen en verbruik van gewasbeschermingsmiddelen. In het voorgaand is echter al aangegeven, dat het de vraag is of aan deze uitruilmogelijkheid in de praktijk echt behoefte bestaat, en dat de uitruilmogelijkheid deels ook in strijd komt met Europese regelgeving en in het licht daarvan opnieuw zou moeten worden bezien.

De vraag is nu of naast deze bepaling voor energieverbruik nog meer onderwerpen zich lenen voor een zorgplicht met een verplichting tot invulling door betrokkene, waardoor een algemene verplichting tot het opstellen van een bedrijfsmilieuplan gerechtvaardigd wordt. In bijlage 1 bij het besluit wordt in hoofdstuk 2 reeds gesproken over een bedrijfsmilieuplan. Dit bedrijfsmilieuplan heeft echter wel een ander doel. De tuinder wordt de mogelijkheid geboden met een dergelijk plan te werken als alternatief



voor het jaarlijks in te sturen teeltplan, indien is gebleken dat het feitelijke verbruik van energie, meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen (werkzame stof) in overeenstemming is met het vooraf berekende en in het teeltplan aangegeven verbruik. Het bedrijfsmilieuplan wordt opgesteld voor vijf jaar en maakt enige uitwisseling tussen deze drie milieutaakvelden mogelijk. In het besluit is precies aangegeven aan welke eisen het plan moet voldoen en hoe het ten hoogste toegestane verbruik per milieutaakveld moet worden berekend binnen de in het besluit gestelde marges. Het bedrijfsmilieuplan moet aan het bevoegd gezag worden overgelegd.

De vraag is nu dus of een dergelijk bedrijfsmilieuplan kan en moet worden omgebouwd tot een plan dat invulling geeft aan meerdere zorgplichten. Dat is niet het geval. Waar op andere plekken zorgplichten ingevoerd kunnen worden, kan met name een beroep worden gedaan op de certificeringsregelingen (variant 3). Variant 4 heeft hiervoor geen meerwaarde.

### **2.3. Mogelijke verbeteringen buiten zorgplichten**

Naast een analyse van de mogelijkheden om met zorgplichten als vervanging van gedetailleerde voorschriften te werken, heeft de werkgroep ook gekeken naar andere mogelijkheden om de uitvoering te verbeteren. Daarbij zijn de volgende ideeën geopperd:

#### 2.3.1. Aansluiten bij elektronische registraties

Om de lasten van met name de registratieverplichting van bijlage 1 bij het besluit te reduceren, zou gedacht kunnen worden aan rechtstreekse toegang voor de overheid tot de registraties die de tuinder bijhoudt. Dit zou wellicht mogelijk zijn door beter aan te sluiten bij de nauwkeurige en geavanceerde elektronische bedrijfsmanagementsystemen die in veel glastuinbouwbedrijven worden gebruikt. Dit vereist wellicht een andere expertise van de in te zetten toezichthouders, hetgeen van invloed kan zijn op het wervings- en opleidingsbeleid in dit verband.

#### 2.3.2. Gezamenlijke inspecties

In paragraaf 2.1.6 is reeds aandacht besteed aan de in de nota van toelichting bij het besluit genoemde maatregelen om de samenwerking tussen de handhavingsinstanties te verbeteren. Deze maatregelen zouden kunnen worden doorgetrokken naar gezamenlijke inspecties door de handhavende diensten. Op die manier zouden de lasten voor de bedrijven nog verder beperkt blijven.

### **2.4. Conclusies en aanbevelingen**

Met betrekking tot deze casus kunnen de volgende *conclusies* worden getrokken:

1. Het Besluit glastuinbouw bevat veel regels die bovendien zeer gedetailleerd zijn. Dit levert het risico op dat het besluit bij ontwikkelingen in de techniek telkens aangepast moet worden. De lasten zijn zeer groot. De handhaafbaarheid is slecht en daarmee is het de vraag of de beoogde milieudoelstellingen wel werkelijk worden gerealiseerd.
2. Binnen het bestaande systeem van bijlage 1 van het Besluit glastuinbouw kan niet of nauwelijks met zorgplichten gewerkt worden. Willen zorgplichten kans van slagen hebben, dan zal deze systematiek veranderd moeten worden. Enerzijds constateert de werkgroep dat hiervoor reden bestaat gezien de slechte handhaafbaarheid, de onduidelijkheid en de hoge administratieve

lasten. Bovendien laat de Europese regelgeving de nodige ruimte voor een andere systematiek en lijkt die regelgeving er - in ieder geval op het punt van de uitwisselbaarheid van de verschillende milieuaspecten - zelfs grenzen aan te stellen. Anderzijds kan de werkgroep niet beoordelen of met het verlaten van de systematiek de milieubescherming nog wel op hetzelfde niveau zal kunnen blijven liggen.

3. De telers hebben zelf voor een deel belang bij de onderwerpen die in het besluit worden behandeld, voor zover dit voor hun bedrijfsvoering gunstig is. Het gaat daarbij met name om de energiedoelstellingen in bijlage 1. Bovendien heeft de branche in het algemeen zijn verantwoordelijkheid voor het terugdringen van de milieubelasting bij monde van LTO-Nederland uitgesproken in het convenant. De branche kan aan deze uitspraak gehouden worden, al zal het lastig zijn om hier een concrete invulling aan te geven.
4. De detailhandel heeft zijn belang bij voedselveiligheid en milieuvriendelijke productie ten behoeve van de consumenten vertaald in nationale en internationale kwaliteits- en certificeringssystemen en keurmerken.
5. Er bestaat de nodige Europese regelgeving die eisen stellen aan de nationale regelgeving, maar er lijkt nog een aanzienlijke keuzevrijheid te zijn ten aanzien van de aard van de te treffen maatregelen om aan de Europese verplichtingen te voldoen.

Op basis van deze conclusies kunnen de volgende *aanbevelingen* worden gedaan:

1. De wenselijkheid van handhaving van de systematiek van bijlage 1 van het besluit moet, gelet op hetgeen in conclusie 2 is aangegeven, nader onderzocht worden.
2. Per voorschrift dient de herkomst te worden achterhaald: gaat het om een voorschrift dat rechtstreeks uit Europese regelgeving voortvloeit, of om een voorschrift dat nationaal bepaald is?
3. Ten aanzien van de voorschriften die onder Europese regelgeving vallen, dient onderzocht te worden of het gaat om een technische omzetting van de Europese regels of om Europese regels die beleidsvrijheid aan de lidstaten overliet. In het laatste geval kan deze beleidskeuze opnieuw tegen het licht worden gehouden met het in dit rapport gestelde in het achterhoofd. Ook dient bekeken te worden of een onderscheid gemaakt kan worden in bedrijven en/of teelten die wel of niet onder die regelgeving vallen. Zo is al bekend dat substraatteelt en het gebruik van niet-stikstofhoudende meststoffen niet onmiddellijk onder de Nitraatrichtlijn vallen en dat de gebruiksregels voor bestrijdingsmiddelen verder gaan dan strikt noodzakelijk.
4. Met betrekking tot de voorschriften die niet onder Europese regelgeving vallen dient per terrein bekeken te worden of de gedetailleerde regels vervangen kunnen worden door een zorgplicht. Het gaat daarbij in ieder geval om voorschriften met betrekking tot:
  - o Het energieverbruik:

Hiervoor dient bezien te worden of volstaan kan worden met het overnemen van de zorgplicht. De zorgplicht zou er als volgt uit kunnen zien: "*Degene die de inrichting drijft treft maatregelen die ertoe bijdragen dat binnen de inrichting een zodanig zuinig gebruik van energie wordt gemaakt als redelijkerwijs mogelijk is.*". Indien dat echt meerwaarde heeft, zou deze zorgplicht, zoals ook gebeurt in andere 8.40-AMvB's, gekoppeld kunnen worden aan een invullingsplicht, zo nodig met gebruikmaking van een bij het bevoegd gezag in te sturen bedrijfsplan.
  - o Het gebruik van meststoffen bij substraatteelt:

Hiervoor dient bezien te worden of de middelvoorschriften vervangen kunnen worden door een globale bepaling als: "De gebruikte hoeveelheid stikstof (en fosfaat) in de vorm van

meststoffen is niet groter dan de stikstof- (en fosfaat)behoefte van de gewassen.” De certificeringsregelingen stellen reeds de nodige (in dat geval harde) eisen die als invulling van deze zorgplicht kunnen dienen. Ook zou bezien moeten worden of de normstelling niet eerder gericht moet worden op de kwaliteit van het water dat door de glastuinbouw inrichting wordt geloosd, waardoor de nadruk in de normstelling meer komt te liggen bij het doel dan bij het middel.

- Het gebruik van niet-stikstofhoudende meststoffen op teelten in de bodem:  
Hiervoor kan worden bezien of de verregaande differentiatie al naar gelang de aard van de teelt in bijlage 1 van het besluit echt noodzakelijk is en of niet een meer globale normstelling volstaat. Uiteraard kan de sector zelf verdergaande afspraken maken en deze verankeren in een certificeringsregeling.
- Gewasbeschermingsmiddelen:  
Hiervoor worden binnen private certificeringssystemen eisen gesteld, die zich met name richten op residuen en de naleving van gebruiksvoorschriften. Daarnaast gelden er het toelatingsregime en het systeem van geïntegreerde bestrijding van plantenziekten op basis van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962, die zich, behalve op de residuen van middelen op gewassen (volksgezondheid), ook richten op arbeidsomstandigheden en milieu. Bijlage 1 van het Besluit glastuinbouw is op het gebied van bestrijdingsmiddelen moeilijk handhaafbaar en heeft een onduidelijk effect. De normstelling gaat bovendien verder dan hetgeen door de Europese voorschriften op dit vlak wordt voorgeschreven. De werkgroep kan niet beoordelen of deze extra eisen voor het specifieke terrein van de glastuinbouw noodzakelijk zijn uit een oogpunt van milieubescherming. Is die noodzaak er niet, dan zou aangesloten kunnen worden bij de ook voor de andere landbouwsectoren ingevoerde vormen van geïntegreerde bestrijding, waarbij wordt uitgegaan van een doelvoorschrift en waarbij de overheid afziet van het stellen van nadere administratieve voorschriften: gebruik wordt gemaakt van door agrariërs zelf opgezette verantwoordingsystemen. Is die noodzaak er wel, dan kan dat in de vorm van een specifieke zorgplicht voor de glastuinbouw, ingevuld door eisen in private certificeringsregelingen en sectorplannen. Zoals aangegeven worden dergelijke eisen nu al gesteld. Overwogen zou verder kunnen worden om de mogelijkheid te creëren om deze regelingen en/of plannen, als deze daadwerkelijk meerwaarde hebben, algemeen verbindend te verklaren.
- Geluid:  
Hiervoor zijn binnen de certificeringsregelingen geen eisen gesteld. Ook zal er van spontane naleving door de tuinders niet van nature sprake zijn, omdat er geen economisch voordeel is bij het nemen van maatregelen om geluidsoverlast te voorkomen. Omdat het om eenvoudige regels gaat, behoeft hier waarschijnlijk niets mee te gebeuren.
- Luchtverontreiniging:  
Hiervoor geldt hetzelfde als onder geluid is gezegd.
- Verlichting:  
In het huidige besluit is op dit punt geen sprake van onnodig gedetailleerde voorschriften ten aanzien van de wijze waarop de lichtvervuiling moet worden beperkt. Het doel lijkt op een heldere en eenvoudig meetbare wijze te zijn vastgelegd.
- Veiligheid:  
Op dit terrein worden in de certificeringsregelingen de nodige eisen gesteld t.a.v. de veiligheid van de medewerkers. Het besluit kiest niet deze insteek, maar die van de veiligheid van het

bedrijf als zodanig. Dit betekent dat de eisen die gesteld worden in het besluit niet of nauwelijks overlap hebben met die in de certificeringsregelingen. Bovendien gaat het om relatief eenvoudige voorschriften met grote uitstralingseffecten. Ook hier biedt een zorgplicht dus geen oplossing.

o Bodemverontreiniging:

Hiervoor gelden al de nodige eisen in het kader van de certificeringsregelingen. Beoordeeld zou dus weer moeten worden of dit voldoende is voor de overheid om een stap terug te doen. Wel moet opgemerkt worden dat de voorschriften in het besluit op dit punt nu al eenvoudig zijn en daarom wellicht geen reden voor wijzigingen geven.

5. Het in hoofdstuk 2 van bijlage 1 bij het besluit geregelde systeem van uitwisseling van de aspecten van energieverbruik, gebruik van meststoffen en gebruik van gewasbeschermingsmiddelen zou in het licht van de voorgaande aanbevelingen, de behoefte in de praktijk en de Europeesrechtelijke houdbaarheid opnieuw tegen het licht moeten worden gehouden. Overwogen zou moeten worden of het systeem niet geheel kan worden geschrapt.
6. Indien tot het instellen van zorgplichten op bepaalde terreinen wordt besloten in verband met het bestaan van de certificeringsregelingen, kan de overheid - voor zover zij niet überhaupt wil terugtreden - op de certificering inspelen door een toezichtondersteuningsvariant, waarin bij het houden van toezicht ingespeeld wordt op het bezit van een certificaat. Een variant waarbij het bezit van een certificaat wettelijk verplicht wordt gesteld (toelatingsvariant), dient pas overwogen te worden indien de toezichtondersteuningsvariant niet mocht blijken te werken.
7. De in paragraaf 2.3 gepresenteerde ideeën over aansluiten bij elektronische registraties en gezamenlijke inspecties dienen verder uitgedacht te worden.
8. Binnen drie jaar na de wijziging van het Besluit glastuinbouw in de voorgestelde zin, dient een evaluatie te worden gehouden van de effecten van deze wijziging. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de in paragraaf 2.1 gepresenteerde analyse van de huidige stand van zaken.

### **3. Grafische industrie en verpakkingsdrukkerijen**

#### **3.1. Analyse huidige situatie**

##### **3.1.1. Historie**

Meer dan 1/3 van de grafische industrie (circa 1600 van de circa 3800 bedrijven) valt onder de milieuvoorschriften op basis van het Besluit detailhandel en ambachtsbedrijven Wet milieubeheer. Het gaat dan om prepress-bedrijven (gericht op de voorbereiding van het drukproces) en kleinere offset-bedrijven, voor zover het totale elektronisch en verbrandingsmotorische vermogen voor het vervaardigen van producten niet meer bedraagt dan 40 kW per bedrijf. Voor een groter deel van de grafische industrie (bijna 2/3; circa 2200 bedrijven) echter gelden vergunningvoorschriften op basis van de Wet milieubeheer.

De convenantsverplichtingen voor de grafische industrie (voortgangsrapportage door inrichting) zijn gekoppeld aan de vergunningverlening. Voor deze sector geldt de Milieubeleidsovereenkomst Grafische Industrie en Verpakkingsdrukkerijen (in het vervolg: MBO), een convenant dat in 1993 is afgesloten tussen de ministeries van VROM, EZ, V&W, het IPO, de UvW, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de brancheorganisaties van de grafische industrie en verpakkingsdrukkerijen, respectievelijk KVGGO en Kartoflex. Doel van deze MBO is het terugdringen van de milieubelasting van de milieubedrijfstak en het vereenvoudigen van de uitvoering van het milieubeleid (o.a. uniformiteit inhoud en handhaving milieumaatregelen). Ongeveer 75% heeft zich aangesloten bij één van deze brancheorganisaties. De brancheorganisaties vertegenwoordigen 75% van de hele branche, waarbij KVGGO drukkerijen en Kartoflex drukkerijen vertegenwoordigt voorzover het bedrukte verpakkingen betreft. In totaal heeft het convenant betrekking op ongeveer 4000 grafische bedrijven, verpakkingsdrukkerijen, en huisdrukkerijen.

Bij dit convenant wordt gewerkt met een Handboek milieumaatregelen dat als handleiding fungeert voor de vergunningverlenende instanties bij het uitvoeren van de maatregelen, die voortvloeien uit het doelgroepenoverleg. Voor bedrijven die onder genoemd Besluit vallen, is het handboek een kennisdocument, waarmee invulling kan worden gegeven aan de zorgplicht, de nadere eisen en de stand der techniek. De afstemming tussen het Besluit detailhandel en ambachtsbedrijven en de MBO vindt plaats in het bedrijfstakoverleg, dat is ingesteld naar aanleiding van de MBO.

##### **3.1.2. Gedetailleerdheid (vergunning)voorschriften en administratieve lasten**

###### *Gedetailleerdheid (vergunning)voorschriften*

Ten behoeve van deze casus is een door de regionale milieudienst afgegeven vergunning aan een grote drukkerij bekeken, waarvan uit navraag blijkt dat deze vergunning als redelijk te hanteren model geldt voor de overige in deze sector te verlenen vergunningen. De genoemde vergunning bestaat uit 186 voorschriften, waarvan het grootste gedeelte is gericht op de wijze van bedrijfsvoering en het gebruik van bedrijfs- en productiemiddelen. Daarnaast zijn in de vergunning specifieke maatregelen opgenomen ten aanzien van: afvalstoffen, afvalwater, bodembescherming, energie, emissies naar de lucht/geuroverlast, geluid en veiligheid. In de vergunning is één zorgplicht opgenomen die fungeert als vangnetbepaling.

Opvallend is dat op vrij gedetailleerd niveau maatregelen uit het handboek zijn opgenomen in deze milieuvergunning.

#### *Administratieve lasten*

Onder administratieve lasten worden hier verstaan: de kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie. De administratieve lasten voor een milieuvergunningaanvraag bedragen gemiddeld € 5.000. Er wordt van uitgegaan dat het vooroverleg ten behoeve van de aanvraag van een milieuvergunning ongeveer 2,5 dagen in beslag neemt. Voorbeelden van administratieve lasten in deze vergunning zijn: jaarlijkse inspecties van het bedrijfsriool vanaf een jaar ná inwerkingtreding van de inrichting, bewaren van deze inspectiebewijzen, het verrichten van metingen en onderzoek naar het bedrijfsafvalwater van bijvoorbeeld rollenwasinstallaties, ontwikkelmachines, spoelmeubels, de verplichting om een onderhouds- en/of inspectieprogramma op te stellen dat op aanvraag van het bevoegd gezag moet worden overgelegd en minimaal drie jaar worden bewaard, het verrichten van een nulonderzoek naar de toestand van de bodem en overlegging van de onderzoeksresultaten aan het bevoegde gezag, jaarlijkse controle van brandblusmiddelen, jaarlijkse registratie van het energiegebruik van de inrichting en het opstellen van een overzicht van het grondstoffen- en hulpstoffengebruik (inclusief water).

In de onderhavige vergunning gaat het om incidentele (bij oprichting van de inrichting) en jaarlijks terugkerende verplichtingen.

#### 3.1.3. Uitvoeringskosten bedrijven

Uitvoeringskosten zijn de kosten die gemaakt moeten worden om de milieumaatregelen te kunnen treffen. Voorbeelden van deze kosten in de grafische industrie zijn de kosten die gemaakt moeten worden ter voorkoming van geluidhinder in verband met bijvoorbeeld de omkasting van apparatuur, geluidsgrens op de terreingrens, het toepassen van geluiddempers of het toepassen van geluidarme ventilatoren. Ten aanzien van het voorkomen van bodemverontreiniging hebben de uitvoeringskosten betrekking op het aanbrengen van bodembeschermende voorzieningen, zoals vloeistofdichte vloeren, opvangbakken en lekbakken.

Omdat het grafisch productieproces is onderverdeeld in een viertal processen<sup>35</sup>, waarvoor de maatregelen per bedrijf en de noodzaak tot het treffen van deze maatregelen per bedrijf verschillen, is het moeilijk om te kwantificeren wat de gemiddelde uitvoeringskosten zijn per bedrijf. De werkgroep heeft op dit punt geen klachten gehoord.

#### 3.1.4. Milieueffecten

Ten aanzien van de milieueffecten van de MBO op de grafische industrie wordt vanuit de bevoegde gezagsinstanties onderkend dat er sinds de komst van de MBO (en dus ook het Handboek) veel is verbeterd. Dit beeld wordt bevestigd in de evaluatie MBO Grafische Industrie en

---

<sup>35</sup> 1. voorbereiding/proeven maken, 2. vormvervaardiging, 3. drukken, 4. nabewerken en afwerken

Verpakkingsdrukkerijen 2000, waarin wordt geconcludeerd dat het convenant zijn waarde heeft bewezen en dat aan de doelstellingen uit het Uitvoeringsprogramma grotendeels is voldaan. Gesteld kan worden dat het Handboek een positief effect heeft op het bedrijfshygiënisch handelen van de grafische industrie.

### 3.1.5. Naleving

Om de uitvoering van de MBO in de praktijk goed te kunnen monitoren, is in 1993 een onderzoek uitgevoerd naar de stand van zaken ten aanzien van milieuvorzieningen in de bedrijven en naar de wijze waarop met milieuzaken wordt omgegaan, de Nulmeting Milieubeleidsvereenkomst die door de brancheorganisaties KVGGO en Kartoflex is uitgevoerd. In 1997 is voor het eerst een evaluatie uitgevoerd (peiljaar 1996) naar de voortgang van de MBO. Vervolgens is in 2001 opnieuw een evaluatie uitgevoerd (peiljaar 2000). Uit een in 2001 uitgevoerde evaluatie blijkt dat er sprake is van een groeiende trend ten aanzien van het implementatieniveau van milieumaatregelen; het merendeel van de maatregelen die tijdens de evaluatie bij alle bedrijven volledig hadden moeten zijn ingevoerd, zijn inderdaad volledig of in belangrijke mate ingevoerd.

### 3.1.6. Handhaving

De werkgroep heeft de indruk dat binnen deze branche een nadrukkelijke behoefte bestaat aan uniforme en eenduidige handhaving.

### 3.1.7. Zelfregulering

#### *Milieubeleidsvereenkomst*

In deze branche is, getuige het afgesloten milieuconvenant, de Milieubeleidsvereenkomst (MBO)<sup>36</sup>, sprake van een zekere mate van zelfregulering of co-regulering. Dit blijkt ook uit het feit dat in 1988 de brancheorganisaties Koninklijk Verbond van Grafische Ondernemingen (KVGGO) en Vereniging van Nederlandse Fabrikanten en Flexibele Verpakkingen (Kartoflex) zelf aan de ministeries van VROM en EZ hebben voorgesteld om te komen tot een doelgroepenbeleid<sup>37</sup> Milieu voor de grafische bedrijfstak. Vervolgens is in 1990 het doelgroepoverleg Milieu voor de Grafische Industrie en verpakkingsdrukkerijen ingesteld, welke in 1993 heeft geresulteerd in de Milieubeleidsvereenkomst (MBO). De MBO met de grafische industrie stelt bedrijven zelf verantwoordelijk voor het terugdringen van de milieubelasting. Bedrijven kunnen hieraan invulling geven door het maatregelenpakket in te voeren, zoals dat is beschreven in het handboek.

#### *Handboek*

---

<sup>36</sup> In verband met de omvangrijkheid van de documenten wordt verwezen naar de website van FO Industrie: [www.fo-industrie.nl](http://www.fo-industrie.nl) doorklikken naar grafische industrie en vervolgens naar documenten.

<sup>37</sup> Met het Doelgroepenbeleid Milieu en Industrie wordt beoogd:

- de landelijke uniformiteit van milieuregels en handhaving te verbeteren;
- onnodig verlies aan managementtijd bij de bedrijven te voorkomen en
- bedrijfstakgericht te coördineren bij de voorbereiding en uitvoering van het milieubeleid.

Met elf bedrijfstakken, toen samen verantwoordelijk voor circa 90% van de milieubelasting, is een convenant afgesloten.

In het Handboek zijn regels opgenomen voor de vier stappen uit het grafisch productieproces, te weten voorbereiding/proeven maken, vormvervaardiging, drukken en nabewerken/afwerken. Elk productieproces is in een aantal modules verdeeld, waarin precies wordt aangegeven welke maatregelen kunnen worden genomen. Voor iedere module zijn aparte maatregelen vastgelegd. Alle maatregelen voor elk van de modules die in een bedrijf voorkomen, zijn op dat bedrijf van toepassing. Bij elke maatregel staat aangegeven binnen welke fasering deze kan of dient te worden uitgevoerd. In deel 1 van het Handboek milieumaatregelen zijn de in het doelgroepoverleg gemaakte afspraken in het doelgroepenoverleg uitgewerkt. In hoofdstuk 1 wordt stap voor stap aangegeven hoe voor een willekeurig grafisch bedrijf passende milieumaatregelen en vergunningvoorschriften kunnen worden bepaald aan de hand van factsheets (toelichting op een onderdeel van de MBO) en modules (telkens voorkomende onderdelen van grafische bewerkingsprocessen). De factsheets zijn onder te verdelen in modulefactsheets (specifieke grafische bewerkingsprocessen) en algemene factsheets (onderwerpen, die op alle grafische bedrijven van toepassing kunnen zijn). Hoofdstuk 2 geeft informatie over de totstandkoming en de uitvoering van de MBO. In deel 2 van het Handboek staan officiële documenten, zoals de MBO, het uitvoeringsprogramma en drie bijlagen.

### 3.1.8. Samenhang met herijkingsproject Modernisering Algemene Regels

#### *Vergunningstelsel of algemene regels?*

In de huidige situatie zijn grafische bedrijven in het algemeen (in circa 2/3 van de gevallen) vergunningplichtig. De vergunningvoorschriften worden deels ontleend aan het Handboek milieumaatregelen<sup>38</sup>. In dit handboek zijn de milieurisico's, maatregelen, processen en de voorschriften beschreven. Het Handboek vormt een handleiding voor de bevoegde gezagsinstanties (gemeenten en waterschappen) bij het voorschrijven van de maatregelen zoals die voortvloeien uit het doelgroepenoverleg. Hiertoe bevat het Handboek model vergunningvoorschriften waarmee het bevoegd gezag de "zekere maatregelen" (?) uit het handboek in de vergunning kan vastleggen (de convenantsverplichtingen zijn gekoppeld aan de vergunningverlening). Naast de 'zekere maatregelen' bestaan er voorkeursmaatregelen (uitvoering is gewenst, maar niet altijd mogelijk) en onzekere maatregelen (fasering/juiste formulering wordt nog afgestemd afhankelijk van nader onderzoek). In verband met de specifieke situatie van het bedrijf kan het bevoegd gezag afwijken van de modelvoorschriften in het handboek. In de voorbeeldvergunning fungeert de zorgplicht als vangnet. Voor bedrijven die onder het Besluit detailhandel en ambachtsbedrijven Wet milieubeheer vallen, fungeert het handboek als kennisdocument, waarmee invulling kan worden gegeven aan de in dat besluit opgenomen zorgplichten en de mogelijkheid tot het stellen van nadere eisen.

In het algemeen geldt dat de vergunningverlening hogere administratieve lasten met zich meebrengt dan een stelsel van algemene regels. Het kabinet hanteert dan ook als uitgangspunt dat, in verband met de doelstelling om de administratieve lasten terug te dringen, zo veel mogelijk met algemene regels gewerkt wordt. Gezien het feit dat in deze branche sinds geruime tijd standaardvoorschriften gelden en de naleving goed verloopt, is ook hier reden de thans vergunningplichtige grafische bedrijven (wellicht met een uitzondering voor de hele grote bedrijven) onder de algemene regels te brengen.

---

<sup>38</sup> Zie eerste noot.



Hieronder zal, na een korte beschrijving van de samenhang tussen de werkgroep Zorgplichten en het project Modernisering Algemene Regels, worden uitgewerkt op welke wijze zorgplichten in de nieuwe opzet van de algemene regels voor de grafische industrie een rol kunnen spelen. Het gaat dan om de vraag of de bestaande praktijk van het Handboek onder de generale condities die eerder zijn uitgewerkt, en de voor- en nadelen die zijn genoemd, als basis kan dienen voor toepassing van zorgplichten in deze branche.

#### *Herijkingsproject Modernisering Algemene Regels*

Sinds enige tijd is het Ministerie van VROM bezig met de voorbereiding van de modernisering van de algemene regels ex artikel 8.40 van de Wet milieubeheer (zie onder meer de brief van 25 november 2004 over de herijking en modernisering van de VROM-regelgeving; Kamerstukken II 2004/05, 29 383, nr. 23). Bij brief van 29 maart 2005 (Kamerstukken 2004/05, 29 383, nr. 27) is de Tweede Kamer nader geïnformeerd over de uitvoering van het Herijkingsproject Modernisering algemene regels, dat begin 2007 moet zijn afgerond. De door dit project beoogde versoering en vereenvoudiging van de voorschriften en de daarmee gepaard gaande reductie in administratieve en bestuurlijke lasten zullen vooral worden gezocht in het introduceren van een licht regime voor de bedrijven met een geringe milieurelevantie en het terugdringen en afslanken van onderzoeks-, monitorings- en rapportageverplichtingen. Daarnaast wordt met het project beoogd het aantal bedrijven dat onder algemene regels, valt uit te breiden. Dit project is in meerdere opzichten in dit kader relevant:

- Nieuwe categorieën bedrijven worden in tranches onder het systeem van algemene regels gebracht. Tot 2007 gaat het om 20.000 bedrijven. Na 2007 komen daar nog meer bedrijven bij en komt ook de grafische industrie in beeld.
- De rol van zorgplichten en doelvoorschriften in dit project (zie hieronder)

Uitgangspunten van het herijkingsproject zijn onder andere dat meer, thans vergunningplichtige inrichtingen onder de algemene regels worden gebracht en dat er een nieuw besluit komt, waarin bedrijven primair op activiteiten worden gereguleerd. Daarnaast worden enkele onderwerpen tevens of uitsluitend op inrichtingsniveau geregeld. In dit project betekent dit onder andere dat op inrichtingsniveau en voor onderscheiden activiteiten in beginsel doelvoorschriften zullen worden gesteld. Dat wil zeggen voorschriften die een gekwantificeerde norm of prestatie omschrijven zoals een maximaal niveau aan te produceren geluid. In een gering aantal gevallen – b.v. bij stank- of lichthinder- zal dit niet mogelijk zijn en zullen (specifieke) zorgplichtbepalingen moeten worden gesteld. Onder zorgplichtbepalingen worden in het kader van het project Modernisering Algemene Regels verstaan bepalingen die voor een bepaald milieuaspect een niet-gekwantificeerde norm of prestatie voorschrijven. Deze zorgplichtbepalingen zullen niettemin zo concreet mogelijk voor een bepaald milieuaspect aangeven welke zorg of inspanning van een bedrijf wordt vereist. Wanneer na verloop van tijd op grond van nieuwe inzichten en kennis alsnog voor het desbetreffende milieuaspect een gekwantificeerde norm gesteld kan worden, zal de zorgplicht worden omgezet in een doelvoorschrift. In de opzet waarbij op activiteiten en op bedrijfsniveau wordt gereguleerd, kan steeds expliciet de keuze worden gemaakt om een bepaalde activiteit specifiek te regelen of dat niet te doen vanwege geringe milieurelevantie en te volstaan met de algemene, inrichtingsgerelateerde doelvoorschriften en specifieke zorgplichten. Wel zal uitdrukkelijk worden bezien of en zo ja in hoeverre middelvoorschriften in aanvulling op de zorgplichten moeten worden gesteld. Daarbij ligt nog een keuze voor tussen in de regelgeving op te nemen verplichte of facultatieve maatregelen. Het verschaffen van meer duidelijkheid over maatregelen waarmee aan de gestelde zorgplichten of

doelvoorschriften moet of kan worden voldaan wordt in het uitvoeringsveld van groot belang geacht. Overigens kan deze duidelijkheid ten dele ook worden verkregen door op te stellen praktijkrichtlijnen of het verwijzen naar bestaande richtlijnen. In de zojuist beschreven Modernisering wordt bovendien beoogd om de zorgplicht in te zetten ter vervanging van (gedetailleerde) milieuvoorschriften voor inrichtingen met een relatief lage milieurelevantie. De betekenis van genoemd project is een zekere parallel in de uitgangspunten van meergenoemd project en het doel van de werkgroep Zorgplichten. Aandachtspunt hierbij is dat er spanning zit tussen de beide projecten daar waar het gaat om het toepassingsbereik van de zorgplichten. De werkgroep beoogt namelijk na te gaan of zorgplichten kunnen dienen ter vervanging van gedetailleerde milieuvoorschriften en maakt daarbij geen onderscheid in de mate of soort van milieubelasting van de inrichting. Dit betekent dus dat de werkgroep zorgplichten uitgaat van een bredere invalshoek, waarbij niet wordt uitgesloten dat ook ten aanzien van inrichtingen met een grote milieubelasting en ook ten aanzien van meer milieuaspecten wordt voorgesteld om zorgplichten toe te passen (onder bepaalde randvoorwaarden van bijvoorbeeld zelfregulering; zie onder).

## **3.2. Toepassing criteria**

### 3.2.1. Belangen

- Branche: De MBO en de rol die de branche hierin heeft gespeeld, duidt op een verantwoordelijkheidsverschuiving. Destijds was er vanuit de sector een duidelijk belang aan eenduidigheid en uniformiteit. Daarnaast speelde mee dat de milieudoelen moesten worden gerealiseerd door de bedrijven. Eén van de doelstellingen van de MBO is om de milieuemissies terug te dringen. De branche geeft aan dat de hoeveelheid verschillende soorten regimes (MBO, Arbo-convenant, wetgeving op het gebied van verpakkingen) die van toepassing is op de grafische industrie, problematisch is. De indruk is overigens dat er vanuit de branche dan ook niet wordt gepleit voor zorgplichten. Punt van zorg voor de branche is dat bevoegde gezagsinstanties verschillend omgaan met de handhaving. Gedetailleerdheid van de voorschriften zou leiden tot een meer eenduidige handhaving waardoor meer rechtszekerheid voor de bedrijven ontstaat.
- Milieubeweging: Milieuorganisaties hebben er uiteraard belang bij om de milieubelasting van inrichtingen tot een minimum te beperken.
- Overheid: Net als bij de glastuinbouw heeft de overheid uiteraard tot taak het publieke belang van een afdoende milieubescherming te behartigen.

### 3.2.2. Indicatoren 'Ruimte voor zorgplichten'

1. Wenselijkheid voor de overheid om ruimte te laten aan de branche: De vraag is hier of het wenselijk is dat de overheid ruimte laat aan de branche. Zoals eerder genoemd, heeft ongeveer 75% van de branche zich aangesloten bij één van de brancheverenigingen. KVGGO representeert een redelijk homogene doelgroep en heeft een zeer hoge dekkingsgraad. Kartoflex representeert een meer gevarieerde branche met verschillende bedrijven en verschillende sectoren ten behoeve van de particuliere markt en de business-to-business.
2. Europese/internationale regelgeving: Een klein deel van de inrichtingen uit deze sector valt onder de Europese IPPC-richtlijn voor wat betreft de oppervlaktebehandeling (categorie 6). Het gaat dan

waarschijnlijk om verpakkingsdrukkerijen en een paar grote drukkerijen. Individuele vergunningverlening is dan verplicht. Europese regelgeving lijkt geen belemmering te vormen voor zorgplichten en voor algemene regels voor het overgrote deel van de thans vergunningplichtige niet-IPPC bedrijven.

3. Invloed techniek: In de MBO zijn de op de grafische industrie en verpakkingsindustrie van toepassing zijnde regels neergelegd. Belangrijk onderdeel van dit convenant is de stand der techniek. De stand der techniek is het uitgangspunt voor de beschreven maatregelen uit het handboek. De stand der techniek is niet één specifieke techniek, maar een soort bandbreedte van mogelijkheden, die kan verschillen tussen grafische bedrijven onderling. Door regelmatige controles krijgt het bevoegd gezag inzicht in het hanteren van de stand der techniek. Ook bij de actualisatie of nieuwe vergunningen komt de stand van de techniek aan bod. Zodra er nieuwe technische inzichten zijn, dienen de handboekmaatregelen, conform de actualiseringsplicht die is neergelegd in artikel 8.22 van de Wet milieubeheer (een eenmaal verleende vergunning dient actueel te worden gehouden op basis van ontwikkelingen in de stand der techniek) te worden aangepast. In artikel 7 van het handboek is opgenomen dat de ontwikkelingen in de stand der techniek nauwlettend zullen worden gevolgd en zal worden zorggedragen voor een periodieke en adequate vertaling van wijzigingen in de stand der techniek naar een aanpassing van de milieumaatregelen uit het handboek, waaronder de standaard vergunningvoorschriften.<sup>39</sup> Afhankelijk van wijzigingen in technieken, regelgeving of beleid vindt regelmatig actualisatie van het handboek plaats.

Door toepassing van zorgplichten krijgen bedrijven meer eigen verantwoordelijkheid, waardoor ook de flexibiliteit van bedrijven om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen toeneemt. Het is echter de vraag of de branche niet meer prijs stelt op rechtszekerheid.

4. Draagvlak: Opvallend is dat een verdere uitbreiding van de bestaande zelfregulering bijvoorbeeld door middel van sanctioneren kennelijk niet leeft in deze branche. De brancheverenigingen zien hun rol voornamelijk in het informeren, motiveren en enthousiasmeren van de leden. Het signaal dat er behoefte bestaat om ten aanzien van aangesloten leden sanctionerend op te treden, heeft ons niet bereikt. Mogelijk komt dit doordat het idee om met zorgplichten te gaan werken nog niet goed bekend is bij de grafische industrie, waardoor op dit moment niet gezegd kan worden dat er bij de branche een uitgesproken wens is voor de toepassing van zorgplichten.

Wel blijkt uit een in 2001 uitgevoerde evaluatie dat er ten aanzien van het implementatieniveau van milieumaatregelen sprake is van een groeiende trend. Zo blijkt dat het merendeel van de maatregelen die tijdens de evaluatie bij alle bedrijven volledig hadden moeten zijn ingevoerd, volledig of in belangrijke mate zijn ingevoerd. Het is wel zo dat gemeenten en waterschappen afwijken van de modelvoorschriften in het handboek wanneer deze meer op maat moeten worden toegesneden op de specifieke bedrijfssituatie.

---

<sup>39</sup> Er is een stuurgroep die belast is met de uitvoering van het convenant. Deze stuurgroep zal de ontwikkelingen in de stand der techniek steeds nauwlettend volgen en zal in lijn met het homogene karakter van de bedrijfstak die de grafische industrie omvat en de door alle partijen onderschreven wenselijkheid van een landelijk uniform milieubeleid voor de bedrijfstak, zorg dragen voor een periodieke en adequate vertaling van wijzigingen in de stand van de techniek naar een aanpassing van de milieumaatregelen uit het uitvoeringsprogramma.

5. Kernactiviteit: Het productieproces van de drukkerijen bestaat uit vier stappen, namelijk voorbereiding/proeven maken, vormvervaardiging, drukken en nabewerken/afwerken. Het milieubelang is duidelijk geen kernactiviteit van de drukkerijen. Omdat de meeste bedrijven klein zijn, kan van hen niet zonder meer een zelfstandige ontwikkeling van activiteiten ten aanzien van het voorkomen van milieuverontreiniging worden verwacht. Voor de brancheverenigingen is hier dan ook een belangrijke rol weggelegd.
6. Homogeniteit doelgroep: Deze branche is redelijk homogeen en wordt vertegenwoordigd door twee brancheverenigingen.

Op basis van het voorgaande is nog niet duidelijk geworden of het ten aanzien van de grafische industrie wel of niet wenselijk is om met zorgplichten ter vervanging van gedetailleerde vergunningvoorschriften te werken. Wel zal in het navolgende nader worden bekeken of en zo ja welke gedetailleerde voorschriften eventueel kunnen worden vervangen door zorgplichten en welke randvoorwaarden daarbij aan de orde zijn

### 3.2.3. Variant 1: Zorgplicht zonder nadere invulling

Het formuleren van een zorgplicht zonder daaraan concreet invulling te geven, zal lastig worden voor het merendeel van kleine bedrijven uit deze sector, waarvan geen zelfstandige ontwikkeling van activiteiten ten aanzien van het voorkomen van milieuverontreiniging kan worden verwacht. De beoordeling of een bedrijf doet wat er op grond van de zorgplicht mag worden verwacht wordt volledig naar de toezichthouder verschoven. Dit heeft uiteraard belangrijke consequenties voor de functie, rol en vaardigheden van die toezichthouder. In dat geval moet de toezichthouder namelijk – anders dan in de huidige situatie - ook uitdrukkelijk nagaan of hinder wordt ondervonden en/of schade aan het milieu wordt toegebracht. Het risico wordt vergroot dat naast het bedrijf zelf ook toezichthouders/handhavers op verschillende conclusies uitkomen waardoor de rechtsonzekerheid kan toenemen en aspecten van concurrentie(vervalsing) een rol kunnen gaan spelen. Het is te verwachten dat noch het milieu noch het bedrijf hiermee gebaat is.

### 3.2.4. Variant 2: Gedeeltelijke invulling zorgplicht door overheidsregels

Deze variant zou kunnen bestaan uit de onderbrenging van de voorschriften uit het handboek in de bij de algemene regels behorende ministeriële regeling. Daarbij wordt uitgegaan van een ministeriële regeling waarin het handboek wordt omgezet in de regeling van een mogelijke techniek om aan het doelvoorschrift te voldoen. Daarbij kan dan een 'gelijkwaardigheidsbepaling' worden opgenomen: als de genoemde mogelijkheid wordt gevolgd, dan zit men in ieder geval goed, maar men mag ook een andere, gelijkwaardige mogelijkheid kiezen waarmee men ook aan het doelvoorschrift voldoet. Dit biedt wat flexibiliteit en mogelijkheden tot eigen invulling.

### 3.2.5. Variant 3: Invulling zorgplicht door zelfregulering

#### *Mogelijkheden zelfregulering, de criteria van Vreemde ogen*

Met het totstandkomen van de MBO, met behulp van de brancheverenigingen, is een stap gezet naar meer eigen verantwoordelijkheid van grafische en verpakkingsbedrijven. Onderzocht kan worden of

zorgplichten kunnen worden geformuleerd die nader worden ingevuld door de maatregelen uit het Handboek. Het Handboek zou daarmee voor bedrijf en handhaver een status krijgen die min of meer vergelijkbaar is met een circulaire; echter zonder dat deze status formeel wordt vastgelegd.

#### *Noodzakelijke voorwaarden*

1. Voldoende belang om tot zelfregulering over te gaan? Zoals hiervoor aangegeven hebben de brancheverenigingen met de MBO hun nek uitgestoken. De vraag is echter of men nog een stap verder wil gaan en daadwerkelijk de aangesloten bedrijven wil gaan controleren. Eén van de brancheverenigingen heeft in dit verband aangegeven haar taak vooral te zien in het informeren, motiveren en enthousiasmeren van haar leden. De branche ziet zichzelf niet sanctionerend optreden ten opzichte van haar leden.
2. Belang in lijn met het publieke belang? Het publieke belang is verwoord in de doelstelling van de MBO, namelijk het terugdringen van de milieubelasting van de milieubedrijfstak, het vereenvoudigen van de uitvoering van het milieubeleid (o.a. uniformiteit inhoud en handhaving milieumaatregelen). Over het algemeen lijken bedrijven voornamelijk behoefte te hebben het maken van winst en voorts aan eenduidige regelgeving. De vraag is nu of deze belangen zullen conflicteren met het genoemde publieke belang of deze juist zullen ondersteunen. Denkbaar is immers dat een bedrijf de overtreding van voorschriften uit de MBO en het handboek door een ander bedrijf ter discussie stelt om daarmee de eigen concurrentiepositie te verbeteren *waarmee tegelijkertijd het milieubelang gediend wordt*.
3. Voldoende organisatiegraad? De bedrijven die onder deze sector vallen, zijn georganiseerd in de twee brancheverenigingen, KVGGO en Kartoflex. Er is sprake van een dekkingsgraad van 75%. Hoewel dit relatief hoog is, is er nog steeds een substantieel aantal bedrijven dat niet onder de invloedssfeer van de branchevereniging valt. Het risico van “free riders” (bedrijven die zich niet aan de afspraken houden en daarmee concurrentievoordeel behalen ten opzichte van bedrijven die zich wel aan de afspraken houden) is duidelijk aanwezig.
4. Voldoende kennis van zaken? Het gaat in deze sector om kleine bedrijven, waarvan over het algemeen niet verwacht kan worden dat zij voldoende kennis van zaken hebben over het milieu. Dit houdt verband met het feit dat het onderwerp milieu geen kernactiviteit is voor de bedrijven uit deze sector. Op dit punt ligt dus een belangrijke taak voor de brancheverenigingen, namelijk het informeren van haar leden.
5. Machtsevenwicht tussen partijen? Dit punt lijkt niet aan de orde, omdat de brancheverenigingen een grote rol spelen.
6. Vrijheid voor de overheid om geen normen te stellen? In het belang van de bescherming van het milieu (artikel 21 Grondwet) zullen regels nodig blijven ten aanzien van het voorkomen van nadelige milieugevolgen van deze bedrijven. Het niveau van regelgeving (detail of globaal) hangt onder meer samen met de noodzakelijk doelbereiking. Voor het kleine deel van de inrichtingen uit deze sector dat onder de Europese IPPC-richtlijn (voor wat betreft de oppervlaktebehandeling: categorie 6) is individuele vergunningverlening verplicht. In dat geval moeten voorschriften worden opgenomen in de vorm van emissiegrenswaarden.

#### *Relevante aspecten betreffende zelfregulering*

1. Geconcludeerd kan worden dat de branche in behoorlijke mate invulling geeft aan zelfregulering.
2. De druk van de overheid in de vorm van thans vooral gedetailleerde regelgeving (nu nog in het kader van de vergunningverlening) lijkt daarbij een belangrijke rol te spelen. Evenals de wens van

het bedrijfsleven eenduidigheid in voorschriften en handhaving te bewerkstelligen. Het is nog sterk de vraag of zonder deze randvoorwaarden zelfregulering in voldoende mate op peil wordt gehouden.

3. Belang toezichthouder/handhaver: heeft deze voldoende handvatten om te komen tot eenduidige/ doeltreffende handhaving. Zelfregulering in de vorm van richtlijnen/overeenkomsten kunnen invulling geven aan de vaststelling door de handhaver of wordt voldaan aan de zorgplicht. Het is de vraag of de documenten in deze branche thans voldoende status hebben om een toetsing door de rechter in het kader van handhavingsacties te doorstaan.

#### 3.2.6. Variant 4: Invulling zorgplicht door het rechtssubject zelf

Ten aanzien van de energienormering geldt hier hetzelfde als hetgeen bij de casus glastuinbouw is gezegd in paragraaf 2.2.6. Korthedshalve zij daarnaar verwezen.

### **3.3. Conclusies en aanbevelingen**

Met betrekking tot deze casus kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- De vraagstelling naar de opstelling van zorgplichten voor deze branche kan het beste worden uitgewerkt in het kader van het VROM-herijkingsproject modernisering algemene regels. De op termijn voorgenomen overheveling van vergunningplicht naar algemene regels voor dit soort bedrijven (welke overheveling al leidt tot een aanzienlijke besparing op de administratieve lasten en de uitvoeringslasten) geeft het beste handvat om ook te kijken naar het soort voorschrift dat moet gelden voor deze activiteiten. In de nieuwe AMvB zal dit soort bedrijven primair op activiteiten geregeld worden waarbij thans het streven is deze zo veel mogelijk in doelvoorschriften te gieten. Bij die doelvoorschriften bestaat in beginsel al een vrijheid in gedragalternatieven om het doel te bereiken. Als alternatief voor de doelvoorschriften zijn daarbij ook al dan niet specifieke zorgplichten in beeld. Daarbij kan dan nadrukkelijk aan de orde komen of nadere invulling van de zorgplichten dan wel de doelvoorschriften door de maatregelen uit bijvoorbeeld het thans bestaande Handboek mede mogelijk moet worden gemaakt en welke vorm daarvoor moet worden gekozen.
- De grafische industrie is niet direct heel interessant voor het verkennen van de mogelijkheid tot het formuleren van zorgplichten ook al is er sprake van in die branche ontwikkelde aanzetten en activiteiten ten aanzien van zelfregulering (Milieubeleidsvereenkomst Grafische Industrie en Verpakkingsdrukkerijen). Die activiteiten wijzen echter veel meer in de richting van co-regulering tussen branche en overheid in de vorm van het vastleggen van door de branche met de overheid bereikte overeenstemming over de invulling van de regels.
- Het belang van de branche bij de mate van gedetailleerdheid van overheidsvoorschriften moet naast het belang van de overheid (bij onder meer een doeltreffende uitvoering en handhaving) een belangrijke rol spelen in de besluitvorming op dit punt.

## 4. Algemene conclusies en aanbevelingen

1. Op het milieuterrein komen naast de, op bepaalde gebieden gedetailleerde, overheidsregulering ook veel vormen van zelfregulering voor. Te denken valt aan milieu- en ekekeuren, FSC-keur voor hout etc. Ook op de onderzochte terreinen (glastuinbouw en grafische industrie) is sprake van een zekere mate van zelfregulering. De overheid zou daar waar sprake is van overlap tussen overheids- en zelfregulering kunnen bezien of zij meer op deze zelfregulering kan inspelen. Dat zou kunnen door het beperken van de overheidsregels en/of door gebruik te maken van de zelfregulering bij het houden van toezicht op de overheidsregels. Om hiertoe over te kunnen gaan moet voldaan zijn aan een aantal voorwaarden die in deel I van dit rapport nader zijn aangegeven. Met name zal kritisch bezien moeten worden of de eisen die binnen de zelfregulering gesteld worden, voldoende handhaafbaar zijn en ook daadwerkelijk gehandhaafd worden, of Europese regelgeving wel voldoende ruimte biedt en of er geen afbreuk wordt gedaan aan het milieubeschermingsniveau.
2. Het onderzoek naar mogelijkheden om met open normen/ doelvoorschriften in de milieuwetgeving te werken is alleen al nuttig omdat het de wetgever en beleidsmaker stimuleert om kritisch te zijn op mogelijke alternatieven voor de bestaande regelgeving: algemeen verbindende voorschriften in plaats van vergunningen, doelvoorschriften in plaats van gedetailleerde middelvoorschriften, integratie, het niet (langer) stellen van regels etc.
3. De indicaties als aangereikt met het rapport "Ruimte voor zorgplichten" en het toetsingkader dat door de werkgroep zorgplichten milieubeheer is gehanteerd blijken daarbij, getuige de behandelde casus, goede handvatten te bieden voor een gestructureerde afweging ten aanzien van de mogelijkheden om alternatieve wetgevingsconcepten te hanteren in bestaande en nieuwe regelgeving. Een kanttekening moet wellicht worden geplaatst bij de relatie die wordt gelegd met de "kernactiviteit" van de betrokken ondernemingen. Het "belang" van de betrokken onderneming bij de zorgplicht en bij de daadwerkelijke voldoening aan die plicht is wellicht een beter criterium.
4. Wat als opvallend punt naar voren kwam uit de gesprekken van de werkgroep met de doelgroepen, betrokken bevoegde gezagen en andere verantwoordelijken is dat de betrokken sectoren vooral lijken te hechten aan duidelijkheid en rechtsgelijkheid - die verzekerd worden door gedetailleerde voorschriften - en minder problemen hebben met eventuele belemmeringen voor innovatie die voortvloeien uit detailvoorschriften. Ook lijken zij terughoudend met het nemen van eigen verantwoordelijkheid. Wel hechten zij zeer aan tijdige betrokkenheid bij de totstandkoming van nieuwe regelgeving. De werkgroep heeft de indruk dat deze terughoudendheid voor een deel ook te verklaren valt uit een gebrek aan kennis van wat zorgplichten precies zijn en wat voor consequenties deze (kunnen) hebben. Er is een taak weggelegd voor de verscheidene departementen om bij de doelgroepen en de uitvoerders en handhavers meer bekendheid te kweken met het concept van de "zorgplicht" en duidelijk te maken in welke gevallen en onder welke voorwaarden de zorgplicht een goed alternatief voor detailregelgeving kan zijn.
5. Bij een deel van de handavingsdeskundigen lijkt de nodige scepsis te bestaan tegenover "zorgplichten", omdat deze minder harde aangrijpingspunten voor controle en sanctionering zouden bieden en een andere deskundigheid van de handhaver vergen. Het zal noodzakelijk zijn dat de zorgplicht op een eenduidige manier gehandhaafd kan worden. Omdat bij de handhaving van de milieuregelgeving vele instanties betrokken zijn, zal dit erg moeilijk zijn. Eenduidige handhaving van de zorgplicht zal veelal vereisen, dat er éénduidige toetsingskaders in de vorm

van handreikingen e.d. worden ontwikkeld aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of in concrete situaties in strijd met de zorgplicht wordt gehandeld.



## **Bijlage**

### **Samenstelling werkgroep**

#### **Voorzitter**

dhr. mr. C. Riezebos  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

#### **Leden**

dhr. mr. G.A. Biezeveld  
Openbaar ministerie

dhr. mr. R.Haije  
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

mw. drs. M. van Rossum  
Ministerie van Verkeer en Waterstaat

dhr. mr. M. Toet (*tot 01-03-2005*)  
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu

dhr. mr. A. Valkenburg  
VROM-inspectie

#### **Secretarissen**

dhr. mr. D.R.P. de Kok  
Ministerie van Justitie

mw. mr. H.P.H.M. Leijendekker-Van Kaam (*vanaf 01-04-2005*)  
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu

mw. mr. S.V. Nascimento (*tot 01-04-2005*)  
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu

### **Deelnemers rondetafelbesprekingen**

#### **Casus Besluit glastuinbouw**

dhr. Nieuwenhuijse (LNV),  
dhr. Van Paasen (Universiteit Wageningen)  
mw. Atzema (LNV AID)

dhr. Florijn (VROM)

dhr. Brueren (LTO Nederland)

### **Casus grafische industrie**

dhr. Voskamp (Kartoflex)

dhr. Frankena (Hoogheemraadschap Noorderkwartier)

dhr. Barnhoorn (VNG)

dhr. Bakker (RWS/RIZA)

mw. Leijendekker-Van Kaam (VROM)