

Vergaderjaar 2005–2006

30 483

Wijziging van de Wet milieubeheer en enige andere daarmee verband houdende wetten (modernisering van de algemene milieuregels voor inrichtingen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave	blz.
I. Algemene toelichting	1
1. Inleiding	1
2. Doel van het wetsvoorstel	2
3. De voorgestelde wijzigingen met betrekking tot de 8.40-amvb's	3
3.1 Opzet nieuwe algemene regels	3
3.2 Activiteiten-amvb en voorschriften	4
3.3 De melding	5
3.4 Relatie tot de omgevingsvergunning	5
3.5 Verhouding algemene regels en maatwerk	6
3.6 Verhouding tot het internationale recht	7
3.7 ICT	8
3.8 Directe lozingen in het oppervlaktewater dan wel op of in de bodem	8
4. Uitvoering en effecten	9
4.1 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid	9
4.2 Effecten op bedrijven	11
4.3 Gevolgen voor het milieu	12
4.4 Lasten voor uitvoerende overheden en justitiële apparaat	12
II. Artikelsgewijze toelichting	12

I. ALGEMENE TOELICHTING

1. Inleiding

Volgens het voorliggende wetsvoorstel wordt hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer (Inrichtingen) deels gewijzigd. Het voorstel is in maart al aangekondigd in de brief aan de Tweede Kamer (TK 29 383, nr. 27). Kort gezegd maakt deze wijziging het mogelijk om één stelsel van algemene regels in te voeren waarin het onderscheid tussen algemene regels voor vergunningplichtige en niet-vergunningplichtige inrichtingen vervalst, de meldingsplicht alleen geldt voor meer milieurelevante bedrijven en

waarin de mogelijkheden om binnen het kader van algemene regels maatwerk te leveren, worden gestroomlijnd. Het stelsel van algemene regels op grond van artikel 8.40 Wet milieubeheer (hierna aan te duiden als: Wm) wordt vastgelegd in een nieuwe algemene maatregel van bestuur (amvb), die uitgaat van activiteiten. De vergunningplicht zal op termijn alleen blijven bestaan voor een (beperkt) aantal categorieën inrichtingen waar activiteiten plaatsvinden met omvangrijke en complexe milieueffecten. Binnen de algemene regels kan de mogelijkheid geboden worden voor het bevoegd gezag om voor bepaalde onderwerpen maatwerkvoorschriften te geven. De voorgestelde algemene regels op grond van artikel 8.40 Wm dragen in grote mate bij aan de vereenvoudiging van milieuregelgeving. Het merendeel van de huidige vergunningplichtige inrichtingen krijgt voor veel onderwerpen thans standaardvoorschriften in de vergunning opgelegd. Deze voorschriften kunnen evengoed als algemene regels gaan gelden. Het overhevelen van vergunningplichtige inrichtingen naar algemene regels leidt tot minder bestuurslasten en tot aanzienlijke reducties in administratieve lasten.

De aanleiding voor het voorliggende wetsvoorstel is de brief over de herijking van de VROM-regelgeving van 17 oktober 2003 aan de Tweede Kamer. In deze brief is het voornemen opgenomen om de zogenoemde 8.40-amvb's grondig te herzien, samen te voegen en er meer inrichtingen onder te brengen. Achterliggende doel is het verminderen van het aantal regels. Daarnaast wordt in ogenschouw genomen of de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en kenbaarheid van de regelgeving vergroot kan worden. In de brief van 7 mei 2004 aan de Tweede Kamer over de reductie van administratieve lasten is aangegeven dat tenminste 20 000 inrichtingen die thans vergunningplichtig zijn onder de nieuwe algemene regels moeten worden gebracht en dat het schrappen en samenvoegen van de amvb's een extra reductie van de administratieve belasting oplevert. De reductie van administratieve lasten zal verder vooral worden bereikt door het aantal meldingen te verminderen en de meet-, registratie- en onderzoeksverplichtingen te reduceren. Dit alles heeft geresulteerd in het project Modernisering algemene regels (8.40-amvb's), waarvan dit wetsvoorstel onderdeel uitmaakt.

2. Doel van het wetsvoorstel

Het doel van dit wetsvoorstel is het bieden van een juridische grondslag voor de wijziging van de algemene regels. De systematiek van vergunningverlening is neergelegd in hoofdstuk 8 Wm. De huidige systematiek heeft als uitgangspunt dat een bedrijf een milieuvergunning dient te hebben, tenzij het onder de algemene regels krachtens artikel 8.40 Wm valt. De voorgestelde nieuwe systematiek gaat er vanuit dat een inrichting onder de algemene regels valt, tenzij een deel daarvan is uitgezonderd. Dit sluit ook aan bij de huidige praktijk, aangezien het merendeel van de inrichtingen nu al onder algemene regels valt.

Met de voorgestelde nieuwe bepalingen in de Wm over het stellen van algemene regels worden de volgende veranderingen beoogd. Het huidige systeem in hoofdstuk 8 van de Wm gaat er, zoals gesteld, nog vanuit dat de meeste inrichtingen vergunningplichtig zijn. De modernisering van de algemene regels gaat uit van een systeem waarbij het uitgangspunt is dat inrichtingen moeten voldoen aan voorschriften uit de algemene regels. Alleen wanneer zij milieurelevante activiteiten verrichten die niet door de algemene regels worden geregeld, is de inrichting vergunningplichtig. Indien een inrichting activiteiten uitvoert die algemeen geregeld zijn, dan gelden deze algemene regels en worden hiervoor geen vergunningvoorschriften opgesteld.

De Wm biedt nu geen delegatiemogelijkheid aan de amvb-regelgever. Het nieuw voorgestelde 8.40 maakt dit wel mogelijk. In de toekomst zullen voor activiteiten die nu nog niet onder algemene regels vallen, algemene regels kunnen worden gesteld in combinatie met een vergunning-procedure. Er is behoefte aan meer duidelijke en meer effectieve mogelijkheden voor maatwerk. De huidige mogelijkheid tot het stellen van nadere eisen is in dit verband niet toereikend. In paragraaf 3.5 wordt hier verder op ingegaan.

Het onderscheid tussen algemene regels voor vergunningplichtige inrichtingen (artikel 8.44 Wm) en voor niet-vergunningplichtige inrichtingen (artikel 8.40 Wm) vervalt wanneer activiteiten als uitgangspunt genomen worden. Het onderscheid tussen 8.40-en 8.44-amvb's is dan niet meer relevant omdat dezelfde activiteiten in zowel vergunningplichtige als niet-vergunningplichtige inrichtingen kunnen plaatsvinden. Er vindt een kanteling plaats naar zoveel mogelijk algemene regels. Bovendien wordt het merendeel van de algemene regels in één besluit samengevoegd. Een inrichting is vergunningplichtig wanneer er vergunningplichtige activiteiten plaatsvinden. Wanneer deze inrichting daarnaast activiteiten verricht die onder de algemene regels van de 8.40-amvb vallen, gelden voor deze activiteiten de algemene regels.

3. De voorgestelde wijzigingen met betrekking tot de 8.40-amvb's

3.1 Opzet nieuwe algemene regels

Dit wetsvoorstel maakt de voorgenomen wijziging van de huidige 8.40-amvb's mogelijk. Het doel van de voorgestelde wijziging van de algemene regels is het vereenvoudigen en uniformeren van de systematiek waardoor meer inrichtingen onder de algemene regels vallen. Als regel zal gelden dat inrichtingen onder algemene regels vallen. Uiteindelijk zal in de amvb een limitatieve lijst van activiteiten worden opgenomen die zijn uitgezonderd van de algemene regels met als gevolg dat voor inrichtingen waarin deze activiteiten worden verricht de vergunningplicht blijft gelden. Er komt één nieuw besluit waarin de meeste huidige, niet-agrarische 8.40-amvb's opgaan. Het samenvoegen van de huidige 8.40-amvb's heeft als groot voordeel dat de werkingssfeer van de algemene regels kan worden uitgebreid tot inrichtingen die nu vergunningplichtig zijn omdat zij niet in hoofdzaak onder één bepaalde 8.40-amvb vallen. Wanneer een inrichting onder meer dan één amvb valt, is deze inrichting vergunningplichtig. Door het samenvoegen van de amvb's zal voor deze inrichtingen de vergunningplicht vervallen. Een ander belangrijk voordeel is dat bestaande inconsistenties tussen de verschillende amvb's worden weggenomen. Activiteiten zullen bepalend zijn voor de toepassing van de amvb op een inrichting. Dit betekent dat de branchegerichte benadering die bij de huidige amvb's het uitgangspunt was, zal worden verlaten.

De nieuwe amvb zal bestaan uit een algemeen deel en een specifiek deel. Het algemeen deel is van toepassing op alle inrichtingen en bevat een aantal algemene voorschriften voor milieuaspecten die uitsluitend of mede inrichtingsgerelateerd zijn. Voorzover een inrichting activiteiten verricht waarvoor bijzondere regels zijn gesteld in het activiteitendeel van de amvb, gelden tevens die regels. In deze opzet kan steeds expliciet de keuze worden gemaakt om een bepaalde activiteit specifiek te regelen of te volstaan met meer algemene bepalingen in het algemeen deel van de amvb. Het reguleren op activiteiten maakt het mogelijk om door het toevoegen van activiteiten successievelijk steeds meer (nu nog vergunningplichtige) inrichtingen betrekkelijk eenvoudig helemaal onder de algemene regels te brengen. Veel activiteiten worden in meer dan één branche verricht. Naarmate meer van die activiteiten al geregeld zijn,

wordt het makkelijker inrichtingen uit andere branches onder de algemene regels te brengen.

3.2 *Activiteiten-amvb en voorschriften*

Een kenmerkende wijziging ten opzichte van de huidige systematiek, is dat de nieuwe amvb primair uitgaat van activiteiten (zie 3.1). Er zal een lijst van activiteiten zijn, waaraan regels verbonden zijn. Welke regels gelden, is dus afhankelijk van de activiteiten die een inrichting verricht. Activiteiten kunnen bijvoorbeeld zijn: opslag van afvalstoffen, werkzaamheden met brandbare vloeistoffen of het inzamelen van afgewerkte olie. Het kan voorkomen dat een inrichting activiteiten uitvoert die in de amvb geregeld worden en daarnaast activiteiten heeft die niet onder de algemene regels vallen. Voor inrichtingen die deze laatste activiteiten verrichten, blijft de vergunningplicht in stand.

In de nieuwe systematiek zullen die voorschriften op amvb-niveau worden opgenomen die doorslaggevend zijn voor de omvang van de verplichtingen die gelden voor de drijver van de inrichting of die noodzakelijk zijn in het kader van de bescherming van het milieu. Dat zal er naar verwachting toe leiden dat een deel van de middelvoorschriften op amvb-niveau zal worden gereguleerd.

Op het niveau van de ministeriële regeling zal de mogelijkheid bestaan om een deel van de middelvoorschriften op het niveau van ministeriële regeling vast te leggen. Te denken valt bijvoorbeeld aan het (in de vorm van middelvoorschriften) in de regeling vermelden van één niet-limitatieve lijst van middelen, waarmee de ondernemer aan een in het besluit opgenomen kwantificeerbaar doel kan voldoen. Vanuit het bedrijfsleven is om opname daarvan verzocht in verband met de voorkeur van kleine en middelgrote bedrijven voor middelvoorschriften. Bij dergelijke middelvoorschriften is bovendien veelal sprake van een eenduidige technische invulling van de in het besluit opgenomen doelvoorschrift, waardoor inspraak in dit geval minder van betekenis is. Wegens de voortdurende technische ontwikkelingen is het daarnaast ook noodzakelijk dat deze ontwikkelingen snel en eenduidig doorwerken in de nieuwe voorschriften. Door middelvoorschriften bij amvb te stellen worden de innovatiemogelijkheden van het bedrijfsleven beperkt. Voorts biedt de voorgestelde systematiek de mogelijkheid om in het bedrijfsleven ontwikkelde alternatieven voor reeds geldende voorschriften op een vlotte en eenduidige wijze onder de werkingssfeer van het besluit te brengen. Ook dit is een wens die door het bedrijfsleven naar voren is gebracht. Met het oog op het draagvlak kan ten slotte nog worden opgemerkt dat aanpassing van de regeling zal geschieden na overleg met het betrokken bedrijfsleven en de betrokken overheden.

Het wetsvoorstel biedt ook de mogelijkheid om bij amvb aan te geven dat gelijkwaardige maatregelen mogen worden toegepast. Indien een inrichting een dergelijk alternatief middel wil gebruiken, moet het aantonen dat dit middel tot een gelijkwaardig resultaat leidt wat milieubescherming betreft. Het bevoegd gezag beslist uiteindelijk of de voorziening gelijkwaardig is. Het voornemen bestaat om een belangrijke rol aan een landelijk opererende commissie van deskundigen toe te kennen, die op verzoek van de gemeente een advies geeft over de gelijkwaardigheid van het alternatieve middel. Toegelaten gelijkwaardige voorzieningen kunnen ertoe leiden dat middelvoorschriften in de ministeriële regeling worden aangepast. Indien het bevoegd gezag besluit dat een voorziening niet gelijkwaardig is, moet dit besluit met redenen omkleed zijn.

3.3 De melding

Inrichtingen onder de huidige 8.40-amvb's moeten vooraf melden. Op deze melding volgt geen besluit. In de opzet van de nieuwe amvb zullen de inrichtingen met een geringe milieurelevantie zich niet meer hoeven te melden. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om, afhankelijk van de zwaarte van een inrichting, een onderscheid te maken tussen inrichtingen die zich wel en die zich niet vooraf hoeven te melden. De waarde van de melding is tweeledig: enerzijds een signaleringswaarde in het kader van de handhaving, anderzijds is er een controlewaarde, zodat het bevoegd gezag kan beoordelen of er terecht een melding is gedaan, of dat er toch een milieuvergunning aangevraagd dient te worden.

De inrichtingen die zich in het kader van de nieuwe algemene regels niet meer hoeven te melden, hoeven alleen te voldoen aan de in het algemene deel van de amvb opgenomen inrichtingsgerelateerde bepalingen. Er is niet voor gekozen om de grenzen van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit te verhogen omdat dit zou betekenen dat deze inrichtingen dan helemaal niet meer gereguleerd worden. Hoewel het hier gaat om inrichtingen met geringe milieurelevantie, kunnen deze nog wel hinder veroorzaken, bijvoorbeeld kledingzaken met een aircó en/of een flinke geluidsinstallatie. Wanneer er geen milieuregels zijn voor deze inrichtingen, is de kans groot dat gemeenten dit «gat» zullen opvullen door deze inrichtingen bijvoorbeeld in de APV te reguleren. Een mogelijke consequentie hiervan is dat landelijk gezien grote verschillen ontstaan en dat voor deze inrichtingen weer gedetailleerde regels worden gegeven. Daarom verdient de voorkeur deze inrichtingen onder de algemene regels te houden, maar de activiteiten van deze inrichtingen in de nieuwe amvb niet (meer) specifiek te regelen. Het beoogde lichte regime voor deze bedrijven levert een aanzienlijke reductie op in administratieve lasten.

3.4 Relatie met omgevingsvergunning

Het hoofddoel van de omgevingsvergunning (Wabo) is gelegen in het samenbrengen van verschillende vergunningen onder één noemer, waarbij de aanvrager te maken krijgt met één vergunning en één en dezelfde weg voor inspraak en beroep. Hierbij is niet gekozen voor de optie om tevens een integrale toets tussen de verschillende terreinen, waaronder milieu en ruimtelijke ordening, in het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel algemene bepalingen omgevingsrecht vast te stellen. Het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel Wabo zorgt er wel voor, dat deze vergunningen tot één vergunning worden geïntegreerd indien op grond van verschillende wetten een afzonderlijke vergunning nodig is (het zogenaamde model 3, zie brief van 23 september 2004, Kamerstukken II, 2004–2005, nr. 18, p. 6 e.v.).

Met de integratie van de amvb's op grond van hoofdstuk 8 van de Wm, de Wvo en de Wet bodembescherming wordt voor wat betreft de algemene milieuregels een vergelijkbaar doel nagestreefd. Op basis van het huidige systeem kan een bedrijf op grond van deze wetten met verschillende amvb's worden geconfronteerd. Met de voorziene integratie, waarvoor het wetsvoorstel de weg bereidt, worden de voorschriften zoveel mogelijk in één amvb opgenomen.

In de milieuregelgeving is de vergunningplicht afgelopen decennia in belangrijke mate vervangen door algemene regels. Bovendien is het streven in de toekomst meer bedrijven onder de reikwijdte van de algemene regels te brengen. Voor deze bedrijven zal het veelal zo zijn dat een bedrijf wel een omgevingsvergunning nodig zal hebben vanwege andere aspecten, maar dat daarnaast de algemene regels wat betreft de bescherming van het milieu zullen gelden. Gelet hierop is het systeem van alge-

mene regels enerzijds en de omgevingsvergunning anderzijds complementair. Daarom kan de melding op termijn worden gekoppeld aan de omgevingsvergunning. De melding zal dan onderdeel gaan vormen van de aanvraag om een omgevingsvergunning, indien met het oog op de voorgenomen activiteit ook een bouwvergunning of een vrijstelling van het bestemmingsplan is vereist. Het doen van de melding in het kader van de Wm kan straks één van de indieningvereisten zijn voor een aanvraag om een omgevingsvergunning. De koppeling zal ertoe kunnen leiden dat voor inrichtingen die onder de algemene regels vallen, afstemming tussen de (naleving van) milieueisen en de eisen met betrekking tot bouwen en ruimtelijke ordening beter gewaarborgd is. Ook voor andere procedures, waaronder de procedure voor het opleggen van maatwerkvoorschriften, wordt aansluiting gezocht bij Wabo, die een reguliere en een uitgebreide vergunningprocedure zal kennen. Voorzover er maatwerkvoorschriften worden opgelegd door het bevoegd gezag, zal deze de termijn van de reguliere procedure (8 weken) volgen.

3.5 Verhouding algemene regels en maatwerk

In het besluit zullen mogelijkheden worden ingebouwd voor maatwerk en voor gebiedsgerichte normering. Sommige activiteiten kunnen niet of nog niet volledig met algemene regels worden afgedekt. De huidige 8.40-amvb's kennen reeds de figuur van de nadere eis waarmee in een bijzonder geval een algemene regel wordt uitgewerkt. De wettelijke basis voor het stellen van deze nadere eisen wordt gevormd door het huidige eerste lid van artikel 8.42. In de opeenvolgende amvb's op grond van artikel 8.40 Wm zijn deze nadere eisen geëvolueerd en zijn naast de oorspronkelijk met name beoogde toepassing (nadere detaillering van een algemene regel) soms een breder rol gaan vervullen. Zo is in een aantal gevallen in de amvb's de mogelijkheid geboden om bij nadere eis af te wijken van een in de amvb gesteld voorschrift, of om aanvullende voorschriften te stellen. De redactie van het voorgestelde artikel 8.42 is hiermee in overeenstemming gebracht – in plaats van de term «nadere eis» is gekozen voor het ruimere «voorschriften».

De vraag naar maatwerk zal toenemen naarmate bepaalde vergunningplichtige activiteiten met een grotere variatie onder de algemene regels zullen worden gebracht. Voor die activiteiten zullen, voor zover nodig, mogelijkheden tot het stellen van nadere of aanvullende voorschriften door het bevoegd gezag in het besluit worden opgenomen. Voorts zal, gelet op de lokale of regionale milieusituatie (bijvoorbeeld in gebieden met een specifieke geluidhinder-, stankhinder-, of luchtkwaliteitsproblematiek), voor een individueel bedrijf of voor alle bedrijven in het gebied, een generiek of specifiek, aanvullend of afwijkend voorschrift gesteld moeten kunnen worden. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan afwijkende geluidsnormen op gezondeerde industrieterreinen waar veel bedrijven gevestigd zijn. In het besluit zullen hiervoor de geschikte instrumenten worden geregeld, zoals afwijkende of aanvullende normering bij gemeentelijke verordening of bij individuele beschikking. Gelet op de beperkte mogelijkheden die de Wm de amvb-regelgever thans op dit punt biedt, namelijk uitsluitend een individuele detaillering van algemene regels bij nadere eis, is in het onderhavige wetsvoorstel een wijziging van de wet op dit punt opgenomen. Bij het bieden van mogelijkheden tot maatwerk of gebiedsgerichte normering zullen overigens zo veel mogelijk de condities waaronder daarvan gebruik kan worden gemaakt, aangegeven moeten worden in de amvb. Daardoor wordt voorkomen dat de inzet van deze mogelijkheden tot verkapte vergunningverlening leidt of grote onzekerheid voor de betrokken bedrijven met zich brengt.

3.6 Verhouding tot het internationale recht

Wat betreft de verhouding tussen de voorgenomen wijze van regulering en de uit het toepasselijke Europese recht voortvloeiende eisen, die onder meer betrekking hebben op het waarborgen van inspraak en rechtsbescherming op milieugebied, wordt het volgende opgemerkt. De vraag in welke gevallen en voor welke activiteiten een individuele beoordeling is vereist, wordt primair bepaald door de volgende EG-richtlijnen richtlijnen.

Wat betreft de richtlijn nr. 96/61 van de Raad van de Europese Unie van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PbEG L 257, hierna: de IPPC-richtlijn), zoals gewijzigd bij richtlijn over inspraak bij milieubesluitbesluitvorming (richtlijn nr. 2003/35/EG, PbEG L 156), is ingevolge dit wetsvoorstel expliciet bepaald dat inrichtingen als bedoeld in deze richtlijn vergunningplichtig zijn (zie het voorgestelde artikel 8.1, eerste lid). Alhoewel niet ondenkbaar is dat onderdelen van deze inrichtingen niettemin algemeen gereguleerd zouden kunnen worden, is er dus voor gekozen om eventuele strijdigheid met de IPPC-richtlijn uit te sluiten.

Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van de Europese gemeenschappen van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/11/EG van de Raad van de Europese Unie van 3 maart 1997 tot wijziging van richtlijn 85/337/EEG (PbEG L 175, hierna: de MER-richtlijn) vereist dat projecten die nadelige effecten voor het milieu kunnen hebben, aan een individuele beoordeling van de milieu-effecten worden onderworpen. Zowel het wetsvoorstel als de amvb doet aan deze eisen van de richtlijn niets af. Bij de criteria die bepalen of de amvb van toepassing is op een inrichting zal, evenals nu het geval is, expliciet worden bepaald dat de criteria van de MER-richtlijn dienen te worden meegewogen.

De richtlijn nr. 79/409/EEG van de Raad van de Europese gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, PbEG L 103 (hierna: de Vogelrichtlijn) respectievelijk richtlijn nr. 92/43/EEG van de Raad van de Europese gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, PbEG L 206, hierna: de Habitatrichtlijn) vereisen dat voor sommige plannen of projecten onderzoek wordt gedaan naar de gevolgen van het plan of project voor een Natura 2000-gebied. Sinds de inwerkingtreding op 1 oktober 2005 van de Wet van 20 januari 2005 tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen (Stb. 195), regelt de Natuurbeschermingswet 1998 dat een vergunning op basis van die wet vereist is voor projecten die de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een dergelijk gebied kunnen verslechteren of een verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Zulke projecten zijn in elk geval projecten die de natuurlijke kenmerken van het gebied kunnen aantasten. Voor plannen van gemeenten en waterschappen geldt een vergelijkbare bepaling, waarbij goedkeuring van gedeputeerde staten dient te worden verkregen (voor plannen van andere bestuursorganen is goedkeuring van dan wel overeenstemming met de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit vereist). Dit betekent dat een plan of project waarvoor een individuele beoordeling op basis van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn is vereist, in ieder geval individueel wordt beoordeeld in het kader van de vergunning of goedkeuring op basis van de Natuurbeschermingswet 1998. Er is dan ook geen reden in het wetsvoorstel of de amvb een aanvullende regeling neer te leggen.

Daarnaast strekken de genoemde EG- richtlijnen mede ter implementatie van artikel 6 van het Verdrag van Aarhus (Trb. 2001, nr. 73), dat handelt over inspraak in besluiten over het al dan niet toestaan van specifieke activiteiten. Op grond van artikel 6 moet, als (in de nationale wetgeving) een vergunningprocedure in het leven is geroepen voor in bijlage I bij het verdrag vermelde activiteiten, voldaan zijn aan de eisen die in artikel 6 van het verdrag ten aanzien van inspraak zijn opgenomen. Artikel 9, tweede lid, van het verdrag koppelt vervolgens de eis van rechtsbescherming tegen besluiten over specifieke activiteiten direct aan de reikwijdte van artikel 6. In andere gevallen dan de hiervoor bedoelde gevallen staat de tekst van het Verdrag van Aarhus niet aan een overgang naar algemene regels in de weg. Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel uitvoering Verdrag van Aarhus heb ik reeds in algemene zin aangegeven dat het verdrag juridisch niet in de weg staat aan het schrappen van bepaalde constructies of rechtsfiguren in de nationale wetgeving in het kader van bijvoorbeeld de herijking van de VROM-regelgeving (Handelingen II, 2003–2004, nr. 57).

Het wegvallen van inspraak- en beroepsmogelijkheden bij de overgang van individuele, concrete naar algemene regulering stuit ook vanuit een bredere optiek dan die van inspraak en rechtsbescherming op weinig bezwaren. Het gaat hier om gevallen en activiteiten die in hoge mate vergelijkbaar zijn, waardoor algemene regulering mogelijk wordt – en ook het meest efficiënt is. Indien een vergunning grotendeels bestaat uit voorschriften die standaard in dergelijke vergunningen worden opgenomen, heeft inspraak op een ontwerpvergunning weinig toegevoegde waarde. Algemene regulering ligt dan voor hand, en heeft uit een oogpunt van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid de voorkeur boven een individuele benadering. Deze benadering stuit niet op Europeesrechtelijke bezwaren. Voor zover het Europese recht een individuele beoordeling vereist, vallen inrichtingen niet (volledig) onder de algemene regels. Dit wetsvoorstel (en het latere ontwerpbesluit) brengt hierin geen verandering. Mocht in voorkomende gevallen overigens behoefte bestaan aan maatwerk, dan kan het bevoegd gezag in een concreet geval nadere, aanvullende of zelfs afwijkende voorschriften stellen. Daarbij staat ingevolge het wetsvoorstel inspraak en rechtsbescherming open. Het stellen van maatwerkvoorschriften is een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht, dat wordt voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht en waartegen beroep kan worden ingesteld bij de bestuursrechter.

3.7 ICT

De nieuwe algemene regels zullen – zo veel mogelijk in samenhang met de omgevings-vergunning – ondersteund worden door ICT met als doel de toegankelijkheid te vergroten. Er wordt ook gekeken naar mogelijkheid om meldingen en aanvragen voor één en dezelfde activiteit te koppelen. Inrichtingen moeten met behulp van ICT zo makkelijk mogelijk kunnen nagaan welke regels op hen van toepassing zijn en moeten ook digitaal meldingen en vergunningaanvragen kunnen doen. Zowel voor inrichtingen als overheden is het wenselijk dat vereiste meldingen en vergunningaanvragen op milieuterrein en andere terreinen voor één en dezelfde activiteit zoveel mogelijk gelijktijdig en met behulp van één format plaatsvinden. Op dit moment is het nog niet mogelijk om aan te geven hoe dit ICT-systeem er precies uit gaat zien.

3.8 Directe lozingen in het oppervlaktewater dan wel op of in de bodem

Bij de aankondiging van de activiteiten-amvb is tevens het voornemen uitgesproken, dat in de nieuwe algemene regels waar mogelijk en doel-

matig ook de algemene regels, die voor directe lozingen op oppervlaktewater op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) gelden, zullen worden opgenomen. Integratie met behoud van bevoegdheden is daarbij uitgangspunt. Gelet op dit voornemen en de nauwe samenhang die bestaat tussen de Wm en de Wvo, is bekeken in hoeverre de aanpassingen in de Wm ook tot een aanpassing van de Wvo noodzakelijk zijn. Met het oog op het lopende traject van de voorbereiding van de Integrale waterwet, waarin een fundamentele discussie plaatsvindt over de toekomstige waterwetgeving, wordt voorgesteld om slechts aanpassingen in de Wvo door te voeren, die met het oog op het in werking treden van de nieuwe amvb op korte termijn noodzakelijk zijn. Daarom wordt voorgesteld de Wvo op de volgende twee punten aan te passen:

1. mogelijkheid om regels te stellen bij ministeriële regeling.
2. mogelijkheid om af te zien van de melding.

Door deze wijzigingen blijft het stelsel van de Wvo op deze punten parallel lopen met het stelsel van de Wm.

Daarnaast bestaat ook het voornemen om waar mogelijk lozingen op of in de bodem in de nieuwe amvb te reguleren. Deze lozingen worden nu nog gereguleerd bij het Lozingenbesluit bodembescherming. De huidige verhouding tussen de Wm en de Wet bodembescherming biedt reeds de mogelijkheid om lozingen op of in de bodem in een amvb op grond van de Wm te reguleren, zodat op dit punt geen aanpassing op wetsniveau noodzakelijk is.

4. Uitvoering en effecten

4.1 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Het wetsvoorstel brengt ten opzichte van het huidige systeem enige veranderingen met zich, die relevant kunnen zijn met het oog op handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid. Het betreft ondermeer de volgende veranderingen:

- 1) het wetsvoorstel creëert de mogelijkheid om regels bij ministeriële regeling te stellen;
- 2) het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om voor bij amvb aangegeven inrichtingen af te zien van de meldingsplicht;
- 3) duidelijk wordt uitgesproken dat maatwerkvoorschriften in de bij amvb aangegeven gevallen ook een afwijking van een voorschrift kunnen inhouden;
- 4) bij amvb wordt de mogelijkheid geboden om gelijkwaardige maatregelen toe te passen in plaats van de bij of krachtens een amvb gestelde maatregelen.

Bij de mogelijkheid om bij ministeriële regeling regels te stellen wordt ondermeer gedacht aan het (in de vorm van middelvoorschriften) vermelden van één niet-limitatieve lijst van middelen waarmee de ondernemer aan een in de amvb opgenomen kwantificeerbaar doel kan voldoen. Door het bedrijfsleven is om een dergelijke werkwijze verzocht in verband met de voorkeur van kleine en middelgrote bedrijven voor middelvoorschriften. Ook gemeenten zijn hier voorstander van in verband met de handhaafbaarheid. Het honoreren van dit verzoek zal naar verwachting dus een positief effect hebben op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

De geboden mogelijkheid om af te zien van de meldingsplicht zou in theorie uit het oogpunt van handhaafbaarheid nadelig kunnen zijn. Wanneer van die mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, wordt het bevoegd gezag immers niet door middel van een melding geattendeerd op het

oprichten of veranderen van een inrichting. Dit negatief effect zal naar verwachting echter zeer beperkt zijn. Het voornemen bestaat van deze mogelijkheid slechts gebruik te maken bij inrichtingen die weinig milieu-relevante activiteiten verrichten, zoals kantoorgebouwen en kledingzaken. Voor toezicht op en de handhaving van de milieuvoorschriften zijn deze inrichtingen derhalve minder relevant, terwijl de mogelijkheid om te kunnen optreden in geval van overlast blijft bestaan. Ook nu vindt bij deze inrichtingen handhaving veelal plaats naar aanleiding van klachten. Overigens worden in de toekomst gegevensbestanden gekoppeld waardoor gemeenten eenvoudig van het bestaan van dergelijke inrichtingen op de hoogte zullen zijn.

Ook de mogelijkheid om gelijkwaardige maatregelen toe te passen is uit oogpunt van handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid positief. De bestaande amvb's bevatten deze mogelijkheid slechts op enkele punten. Het ontbreken van deze mogelijkheid kan in de huidige situatie soms leiden tot het ontstaan van gedoogsituaties, daar waar een algemeen geformuleerd voorschrift in een specifiek geval onredelijk uitpakt, maar er binnen de regelgeving geen mogelijkheid is om de verplichting te nuanceren. Uiteraard zal van toepassing van deze mogelijkheid alleen dan sprake zijn, wanneer het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet.

Zo deze mogelijkheid in de bestaande amvb's al bestond, was deze beperkt tot toe te passen middelen. De nu gekozen formulering biedt ook ruimte om bijvoorbeeld gelijkwaardige werkwijzen toe te staan. Met toepassing van deze mogelijkheid kan worden voorkomen dat een bedrijf in kader van de handhaving formeel aangesproken moet worden op het niet naleven van een bepaald voorschrift, terwijl het bedrijf wel gelijkwaardige maatregelen gebruikt om het milieu adequaat te beschermen. Wat betreft deze mogelijkheid wordt nog opgemerkt dat een voorafgaande toestemming van het bevoegd gezag vereist blijft, waarbij degene die de inrichting drijft moet aantonen dat een gelijkwaardige bescherming van het milieu wordt bereikt.

Het daadwerkelijke effect op de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid kan pas worden beoordeeld aan de hand van het ontwerpbesluit. In de nota van toelichting van de amvb zal dan ook expliciet op de effecten van de daarin gemaakte keuzes worden ingegaan.

Dit geldt ook voor het effect op de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van het brengen van meer inrichtingen onder de algemene regels. De voorgestelde wetswijziging zelf heeft immers niet direct tot gevolg dat het aantal inrichtingen dat onder de algemene regels valt, toeneemt. Daarvan is pas sprake wanneer de nieuwe amvb in werking treedt. Ook op dit punt zullen de effecten van de nieuwe activiteiten-amvb in dat kader uitgebreid beschreven worden.

Vooruitlopend hierop kan wel worden opgemerkt dat de handhaafbaarheid door de nieuwe amvb naar verwachting eenvoudiger wordt omdat meer inrichtingen onder de algemene regels zullen vallen en er één uniforme amvb zal gelden. Hierdoor wordt voorkomen dat verschillende ondernemers voor dezelfde activiteiten met verschillende voorschriften worden geconfronteerd, zonder dat daarvoor objectieve redenen zijn aan te geven.

Zoals hiervoor onder punt 3.2 al is aangegeven, zullen de nieuwe amvb en de ministeriële regeling concrete doelvoorschriften en middelvoorschriften bevatten. Hierbij is van belang dat – evenals bij de huidige amvb's het geval is – beide typen voorschriften zo concreet mogelijk zullen worden vormgegeven, waarbij de norm en de bepalingsmethodiek zo specifiek mogelijk worden omschreven.

4.2 Effecten op bedrijven

Het wetsvoorstel als zodanig zal, zoals gezegd, niet direct tot gevolg hebben dat er meer inrichtingen onder de algemene regels vallen. Bij de uitwerking zal dit leiden tot een reductie van de administratieve lasten. Niet de wijziging van de Wm maar de wijziging van de 8.40-amvb's betekent voor inrichtingen een vermindering van de administratieve lasten. Wanneer de nieuwe algemene regels gelden, zullen de meeste, zo niet alle inrichtingen onder de algemene regels vallen. Een deel van de huidige vergunningplichtige bedrijven zal als geheel onder de amvb vallen waardoor zij op basis van de nieuwe 8.40-amvb geen oprichtings-, c.q. veranderingsvergunning hoeven aan te vragen bij het bevoegd gezag. Het achterwege blijven van de vergunningprocedure betekent behalve een administratieve-lastenvermindering ook een financiële-lastenbesparing, omdat een vergunningprocedure in het algemeen meer kosten met zich meebrengt dan een melding op grond van de algemene regels. Dit wetsvoorstel heeft op een viertal punten gevolgen voor de administratieve lasten.

De voorgestelde wijziging van de meldingsplicht zal leiden tot een aanzienlijke lastenvermindering. Inrichtingen met geringe milieurelevantie blijven onder de reikwijdte van de amvb vallen, maar vallen buiten de meldingsplicht. De amvb zal aangeven welke inrichtingen zich niet (meer) hoeven te melden. Daarbij komt dat de mogelijkheid om elektronisch te melden gestimuleerd wordt. In vergelijking met een papieren melding zal een inrichting minder administratieve lasten ervaren.

Het vervallen van het onderscheid tussen algemene regels voor vergunningplichtige en niet-vergunningplichtige inrichtingen (artikelen 8.40 en 8.44 Wm) zal leiden tot een vereenvoudiging van de vergunning. Voor activiteiten die door de algemene regels worden gereguleerd, worden geen voorschriften opgenomen in de vergunning. Dit is al het geval voor de in 8.44-amvb geregelde onderwerpen. Voorgesteld wordt om dit uit te breiden naar alle in de nieuwe amvb geregelde activiteiten. Voor de vergunningverlening betekent dit een lastenvermindering, aangezien voor de activiteiten die in de amvb worden omschreven geen voorschriften hoeven te worden opgenomen.

Dit wetsvoorstel maakt delegatie van middelvoorschriften naar een ministeriële regeling mogelijk. Hoewel er geen gegevens bekend zijn over de hoeveelheid tijd die hiermee gemoeid is, kan in het algemeen gesteld worden dat de mogelijkheid om middelvoorschriften relatief snel aan te passen aan actuele technische ontwikkelingen ten gunste van de administratieve lasten komt. De bewijslast voor inrichtingen die nieuwere technieken willen hanteren die afwijken van in de amvb gestelde voorschriften, wordt minder.

Het onderhavige wetsvoorstel biedt meer mogelijkheden voor maatwerk dan thans het geval is. In vergelijking tot de bestaande nadere eis zullen maatwerkvoorschriften meer administratieve lasten voor amvb-inrichtingen met zich brengen. Het alternatief is dat minder inrichtingen onder de algemene regels vallen omdat bepaalde situaties maatwerk behoeven. In vergelijking met de vergunningprocedure die dan zou blijven gelden, levert de procedure voor een maatwerkvoorschrift een reductie van de administratieve lasten op.

De uiteindelijke winst voor de administratieve-lastenvermindering volgt niet rechtstreeks uit dit wetsvoorstel, maar uit de uitvoering die in de amvb zal plaatsvinden. Het brengen van meer vergunningplichtige inrichtingen onder de 8.40-amvb's levert een reductie op van € 161 mln. Het

vereenvoudigen en het samenvoegen van de 8.40-amvb's levert een extra reductie op van € 55 mln¹.

4.3 Gevolgen voor het milieu

Er zijn geen redenen om aan te nemen dat het onderhavige wetsvoorstel, waarmee invulling wordt gegeven aan een wens vermindering en vereenvoudiging van milieuregelgeving mogelijk te maken, zal leiden tot nadelige gevolgen voor het milieu. Dit wetsvoorstel faciliteert de uitvoering door middel van algemene regels. Vooruitlopend op de procedure voor de wijziging van de algemene regels krachtens artikel 8.40 van de Wm, wordt aangegeven dat de modernisering van de algemene regels niet zal leiden tot aantasting van bestaande milieunormen. Beoogd wordt om geen afbreuk te doen aan het huidige niveau van milieubescherming en om in de nieuwe amvb even strenge eisen te stellen aan inrichtingen als de normering in milieuvergunningen. Daarbij wordt toegevoegd dat het wetsvoorstel meer mogelijkheden biedt voor maatwerk, waarbij rekening kan worden gehouden met specifieke of gebiedsgerichte situaties. De nieuwe amvb zal aangeven in welke situaties maatwerkvoorschriften opgesteld kunnen worden.

4.4 Lasten voor uitvoerende overheden en justitiële apparaat

Dit wetsvoorstel bevat geen verplichtingen waaruit bestuurlijke lasten voortvloeien. De voornaamste effecten met betrekking tot de (verlichting van) de administratieve lasten zullen bij de wijziging van de 8.40-amvb's naar boven komen. Het feit dat er minder vergunningplichtige inrichtingen zullen komen, zal leiden tot minder bezwaar-en beroepsprocedures naar aanleiding van de vergunningaanvraag. Naar verwachting zal dit op termijn een aanzienlijk reductie opleveren van de lasten voor uitvoerende overheden en het justitiële apparaat. Daar staat tegenover dat de verruiming van de mogelijkheden voor maatwerk kan leiden tot meer procedures tegen een maatwerkvoorschrift. Dit staat echter niet in verhouding tot de vergunningprocedure, omdat daarin tegen elk milieuaspect geprocedeerd kan worden, terwijl in een procedure voor maatwerk het onderwerp zich zal beperken tot de inhoud en uitwerking van het maatwerkvoorschrift. Op dit moment is er nog geen tekst van de nieuwe amvb voorhanden en zijn er geen gegevens bekend met betrekking tot de effecten op de bestuurlijke lasten. Dit is geheel afhankelijk van de manier waarop in de nieuwe amvb uitvoering wordt gegeven aan deze wet.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onder A

Het huidige artikel 8.1, eerste lid, bevat een drietal verboden: zonder een daartoe verleende vergunning is het verboden een inrichting op te richten, te veranderen of de werking daarvan te veranderen, dan wel in werking te hebben. In het voorgestelde artikel 8.1, eerste lid, worden deze verboden beperkt tot de IPPC-inrichtingen. Het voorgestelde tweede lid biedt de mogelijkheid om deze verboden ook voor andere, bij amvb aangewezen categorieën van inrichtingen te laten gelden (zie de toelichting bij artikel I, onder B). Zonder aanpassing zouden in artikel 1.2, zesde lid, slechts de IPPC-inrichtingen worden uitgesloten. Nu dat niet de bedoeling is, wordt voorgesteld dit artikel op dit punt aan te passen.

¹ Zie brief van de Minister aan de Tweede kamer van 7 mei 2004, 29 383, nr. 11, Bijlage 2. Hiervoor is een standaardkostenmodel gehanteerd.

Artikel I, onder B

Met de voorgestelde wijziging van artikel 8.1 wordt beoogd meer recht te doen aan de bestaande feitelijke kwantitatieve verdeling tussen inrichtingen waarvoor een vergunning geldt en de inrichtingen waarop slechts de algemene regels van toepassing zijn. Bovendien wordt expliciet bepaald dat IPPC-inrichtingen te allen tijde vergunningplichtig zijn. Dit laatste wordt in het eerste lid geregeld. Achtergrond van deze expliciete opname is dat op grond van Europees recht (richtlijn nr. 96/61/EG van de Raad van de Europese Unie van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PbEG L 257)) deze inrichtingen vergunningplichtig dienen te zijn. De definitie van IPPC-inrichting is afkomstig van de wet tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (verduidelijking in verband met de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging; vergunning op hoofdzaken/vergunning op maat) (Stb. 2005, 432). Sinds de inwerkingtreding van deze wet, is dit begrip gedefinieerd in artikel 1.1 van de Wm. De afkorting gpbv staat voor de Nederlandse vertaling van de Europees gehanteerde term «Integrated Pollution, Prevention and Control (IPPC)-installatie»: geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging-installatie.

In het huidige tweede lid is bepaald dat de verboden uit het eerste lid niet van toepassing zijn op inrichtingen die behoren tot een bij een 8.40-amvb aangewezen categorie van inrichtingen, behoudens de gevallen, bedoeld in de tweede volzin van artikel 8.40, eerste lid. Als gevolg van dit wetsvoorstel zullen alle inrichtingen voortaan in principe vallen onder algemene regels op grond van artikel 8.40: zowel niet-vergunningplichtige als vergunningplichtige inrichtingen. Het tweede lid kan daarom komen te vervallen.

In plaats daarvan wordt voorgesteld in het tweede lid de mogelijkheid op te nemen andere categorieën van inrichtingen dan de IPPC-inrichtingen, bedoeld in het eerste lid, aan te wijzen als vergunningplichtig. Hiermee wordt de hoofdregel tot uitdrukking gebracht dat inrichtingen in principe onder de algemene regels op grond van artikel 8.40 van de Wm vallen. Voor IPPC-inrichtingen en andere categorieën van inrichtingen als bedoeld in het tweede lid, geldt bovendien dat zij vergunningplichtig zijn. Met deze «omkering» ten opzichte van de huidige situatie (vergunningplichtig, tenzij algemene regel) wordt recht gedaan aan de bestaande feitelijke situatie: het merendeel van de inrichtingen valt onder de algemene regels, slechts een beperkt deel van de inrichtingen is vergunningplichtig.

Artikel I, onder C

De voorgestelde aanpassing van artikel 8.1 (zie de toelichting bij artikel I, onder B) heeft tot gevolg dat artikel 8.1, eerste lid, slechts van toepassing is op IPPC-inrichtingen. In het huidige artikel 8.4, eerste lid, wordt verwezen naar een vergunning als bedoeld in artikel 8.1, eerste lid, onder b. Omdat hiermee niet slechts de vergunning voor een IPPC-inrichting wordt bedoeld, wordt voorgesteld artikel 8.4, eerste lid, op dit punt aan te passen.

Artikel I, onder D

In de eerdergenoemde wet tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (verduidelijking in verband met de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging; vergunning op hoofdzaken/vergunning op maat) is voorgesteld het huidige vierde lid te vernummeren naar een vijfde lid. Gelet op de formuleringen die in het kader van het onderhavige wetsvoorstel worden gehanteerd, wordt voorgesteld dit vijfde lid daarop aan te passen. Door de

term «die regels» te vervangen door wettelijk voorschrift, hoeft de afwijkmogelijkheid niet bij elke regel te worden geboden, maar kan worden volstaan met een algemene bepaling voor een afwijkmogelijkheid.

Richtlijn nr. 96/61 van de Raad van de Europese Unie van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PbEG L 257) vereist dat op zogenoemde IPPC-inrichtingen (inrichtingen genoemd in bijlage I van deze richtlijn) steeds die voorschriften van toepassing zijn, die zijn gebaseerd op de beste beschikbare technieken (BBT). Weliswaar zijn de algemene regels in principe gebaseerd op de BBT, toch kunnen technische ontwikkelingen tot gevolg hebben dat de algemene regels achterlopen op de BBT. Het voorgestelde zesde lid strekt ertoe het bevoegd gezag te verplichten in dat geval in afwijking van de algemene regels voorschriften te stellen die zijn gebaseerd op de BBT.

Artikel I, onder E

Artikel 8.13 verwijst in het eerste lid, onder e, naar artikel 8.44. Dit artikel komt met de voorgestelde wetwijziging echter te vervallen. Voorgesteld wordt de krachtens artikel 8.44 gestelde regels voortaan op artikel 8.40 te baseren (zie de toelichting bij artikel VIII). In het voorgestelde is daarom een aanpassing van artikel 8.13, eerste lid, onder e, op dit punt opgenomen.

Artikel I, onder F

Met de onderhavige wijziging komt het eerste lid van artikel 8.19 te vervallen. Dit lid bepaalt dat een vergunning voor de gehele inrichting van toepassing is, ook al gelden de algemene regels voor een onderdeel van de inrichting waarvoor een vergunning is afgegeven. Het voorgestelde artikel 8.1 stelt meer expliciet dat de hoofdregel is, dat de algemene regels op de inrichting van toepassing zijn en dat slechts in bepaalde gevallen (veelal) voor bepaalde onderdelen van de inrichting sprake is van een vergunning. Omdat het voor zich spreekt dat de inrichting niet opgericht of veranderd kan worden zonder dat een daartoe benodigde vergunning is verleend, kan het eerste lid van artikel 8.19 komen te vervallen. Verwijzingen in artikel 8.19 naar de vernummerde artikelliden worden bovendien aangepast.

Artikel I, onder G

Als gevolg van de voorgestelde wetwijziging worden het eerste en tweede lid van artikel 8.1 ingrijpend gewijzigd (zie de toelichting bij artikel I, onder B). Verwijzingen naar deze artikelliden in artikel 8.21, eerste en derde lid, worden hierop aangepast. Alhoewel de activiteiten-amvb dit artikel overbodig lijkt te maken, wordt voorgesteld dit artikel inhoudelijk niet aan te passen. Reden hiervoor is dat niet alle bestaande 8.40-amvb's (en 8.44-amvb's) zullen opgaan in de activiteiten-amvb. Dit artikel blijft namelijk relevant voor de amvb's die niet in de activiteiten-amvb zijn geïntegreerd.

Artikel I, onder H

De voorgestelde wetwijziging heft het onderscheid tussen algemene regels specifiek voor vergunningplichtige en algemene regels specifiek voor niet-vergunningplichtige inrichtingen op. In het voorgestelde systeem gelden de algemene regels voortaan voor alle inrichtingen, maar is voor sommige inrichtingen eveneens een vergunning vereist. De opdeling van deze titel in de huidige paragrafen sluit hierbij niet langer aan. Daarom wordt voorgesteld deze opdeling te laten vervallen.

Artikel I, onder I

Het huidige artikel 8.40 dient als grondslag voor de 8.40-amvb's. Hierin zijn de algemene regels voor *niet-vergunningplichtige* inrichtingen neergelegd. Het huidige artikel 8.44 biedt de grondslag voor de 8.44-amvb's, die de algemene regels voor *vergunningplichtige* inrichtingen bevatten. Met de voorgestelde wetswijziging vervalt het onderscheid tussen deze categorieën van regels: de activiteiten-amvb zal de algemene regels bevatten voor zowel vergunningplichtige als niet-vergunningplichtige inrichtingen. Reden hiervoor is dat veel algemene regels van toepassing zijn op zowel vergunningplichtige als niet-vergunningplichtige inrichtingen. In een dergelijk systeem is het overbodig om in de Wm in een apart artikel de grondslag op te nemen voor algemene regels voor vergunningplichtige inrichtingen en een apart artikel voor de grondslag voor algemene regels die betrekking hebben op niet-vergunningplichtige inrichtingen. Daarom wordt voorgesteld de artikelen 8.40 en 8.44 samen te voegen en onder te brengen in het nieuwe artikel 8.40 en, voor zover het equivalent van een onderdeel van 8.44 al daarin is geregeld, in 8.41 en 8.42. Met het voorgestelde artikel 8.40 wordt bovendien de mogelijkheid gecreëerd om in een ministeriële regeling de voorschriften uit de activiteiten-amvb nader uit te werken. De huidige artikelen 8.40 en 8.44 kennen deze mogelijkheid niet.

Artikel I, onder J

In het onderhavige wetsvoorstel wordt na het huidige artikel 8.40 een nieuw artikel 8.40a geïntroduceerd. Dit voorgestelde nieuwe artikel biedt een grondslag voor het bevoegd gezag om te beoordelen of een door de inrichting aangedragen gelijkwaardige voorziening inderdaad voldoet aan de eisen van de bij of krachtens de amvb gestelde voorschriften. In een aantal van de huidige algemene maatregelen van bestuur krachtens artikel 8.40 bestaat al de mogelijkheid om in plaats van de maatregel gebruik te maken van een andere voorziening. De bewijslast van het aantonen van de gelijkwaardigheid ligt bij de drijver van de inrichting. Deze zal aan het bevoegd gezag moeten aantonen dat de voorziening eenzelfde bescherming van het milieu biedt als het voorschrift van de algemene maatregel waaraan hij dient te voldoen. Wanneer de drijver van een inrichting denkt een meer doeltreffend middel te hebben gevonden dat voldoet aan de gestelde eisen wordt deze voorziening voorgelegd aan het bevoegd gezag. Deze beoordeelt de voorziening aan de voorschriften van de maatregel. Wanneer de voorziening wordt goedgekeurd, kan de drijver van de inrichting deze gebruiken (zie de algemene toelichting, onder paragraaf 3.2). Wanneer sprake is van een algemeen bruikbare voorziening kan op termijn de ministeriële regeling krachtens artikel 8.40 worden aangepast om deze voorziening te incorporeren.

Artikel I, onder K

Het huidige artikel 8.41 regelt dat in de amvb krachtens artikel 8.40 de verplichting wordt opgelegd aan de drijver van een inrichting om te melden dat een inrichting wordt opgericht of veranderd. In de praktijk blijkt echter dat vaak niet aan de meldingsplicht is voldaan. Daarnaast levert deze administratieve last niet altijd veel resultaat op. Om ervoor te zorgen dat slechts gemeld hoeft te worden in de gevallen waarin dat noodzakelijk is, maakt het onderhavige wetsvoorstel van de huidige verplichting een mogelijkheid. In het tweede lid wordt bovendien de mogelijkheid geïntroduceerd om op te leggen dat elektronisch dient te worden gemeld. Hiermee wordt afgeweken van het uitgangspunt in de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer. Daarin is als hoofdregel gekozen voor «nevenschikking». Dit houdt in dat de papieren weg altijd mogelijk blijft.

Met het oog op de terugdringing van de administratieve lasten wordt voorgesteld om bij amvb te kunnen aangeven dat de papieren weg niet langer openstaat. Aangenomen mag immers worden dat de betrokken bedrijven allen beschikken over een aansluiting op het internet.

In plaats van het terstond verplichten aan inrichtingen om elektronisch te melden, wenst de regering echter inrichtinghouders hieraan geleidelijk te laten wennen door de bevoegde gezagsinstanties te verplichten geheel of gedeeltelijk elektronisch gedane meldingen in ontvangst te nemen. Op dit moment is dit nog niet expliciet geregeld, waardoor het bevoegd gezag een elektronisch gedane melding niet in ontvangst behoeft te nemen. Wanneer in de amvb van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, kunnen inrichtingen die dit wensen elektronisch melden. De overgang naar een verplichting elektronisch te melden, zal dan minder groot zijn.

Artikel I, onder L

Het huidige artikel 8.42 bevat reeds de mogelijkheid om bij amvb de verplichting op te leggen om aan nadere eisen te voldoen. Artikel 8.44, vijfde lid, bevat een soortgelijke bepaling voor de vergunningplichtige inrichtingen. Nu met dit wetsvoorstel het scherpe onderscheid tussen algemene regels voor niet-vergunningplichtige inrichtingen en algemene regels voor vergunningplichtige inrichtingen komt te vervallen, ligt het voor de hand dat deze bepalingen in elkaar worden geschoven. De in het huidige artikel 8.44, vierde lid, genoemde mogelijkheid om door middel van vergunningvoorschriften van de bij de maatregel gestelde regels af te wijken, is terug te vinden in het voorgestelde artikel 8.42, tweede lid. Om verwarring te voorkomen wordt de term «nadere eis» vervangen door maatwerkvoorschrift, waarbij het kan gaan om aanvullende of afwijkende voorschriften. De in artikel 8.42, eerste lid, tweede volzin, en artikel 8.44, vijfde lid, opgenomen mogelijkheid te verplichten dat van de beschikking openbaar kennis moet worden gegeven, blijft gehandhaafd. Met name in gevallen waarin de maatwerkvoorschriften tot versoepeling van de regels leiden, is de publicatie uit oogpunt van de positie van derdebelanghebbenden relevant. Aangezien in de praktijk behoefte bestaat aan de mogelijkheid om met de plaatselijke situatie rekening te kunnen houden voor wat betreft aspecten als geluid, stank e.d., is in het voorgestelde derde lid de mogelijkheid opgenomen om bij gemeentelijke of provinciale verordening regels omtrent die onderwerpen te stellen die kunnen afwijken van de algemene regels. In artikel 118 van de Provinciewet en artikel 121 van de Gemeentewet is reeds bepaald dat de provincie respectievelijk de gemeente de bevoegdheid houdt regels te stellen over een onderwerp waarin een hogere regeling reeds voorziet, tenzij strijd ontstaat met een hogere regeling. De voorgestelde wijziging maakt het dus bovendien mogelijk af te wijken van de voorschriften in de activiteiten-amvb.

Het huidige tweede lid, waarin de overgangsbepaling is opgenomen voor inrichtingen die al zijn opgericht op het moment dat een amvb krachtens artikel 8.40 voor die inrichtingen zijn opgericht, komt te vervallen. In de nieuwe situatie vallen alle inrichtingen onder de algemene regels, alhoewel sommige inrichtingen vergunningplichtig zijn. In het voorgestelde systeem zal de situatie waarvoor dit artikellid in het leven is geroepen, namelijk de situatie dat een nieuwe aparte amvb met algemene milieuregels specifiek voor een bepaalde branche in het leven wordt geroepen, zich dan ook niet meer voordoen.

Artikel I, onder M

Zie de toelichting bij artikel I, onder I.

Artikel I, onder N

Als gevolg van de voorgestelde wetswijziging zal het eerste van artikel 8.1 uitsluitend van toepassing zijn op IPPC-inrichtingen. Het nieuwe tweede lid biedt de mogelijkheid om deze verboden ook voor andere, bij amvb aangewezen categorieën van inrichtingen te laten gelden (zie de toelichting bij artikel I, onder B). Zonder aanpassing zou artikel 15.20, eerste lid, onder a, slechts betrekking hebben op de IPPC-inrichtingen. Nu dat niet de bedoeling is, wordt voorgesteld dit artikel op dit punt aan te passen.

Artikel I, onder O

Artikel 16.21 verwijst in de laatste volzin naar artikel 8.44, vierde, vijfde en zesde lid. Dit artikel komt met de voorgestelde wetswijziging echter te vervallen. In de nieuwe situatie worden de krachtens artikel 8.44 gestelde regels voortaan op artikel 8.40, 8.41 en 8.42 gebaseerd (zie de toelichting bij artikel I, onder I, en artikel VIII). Daarom wordt voorgesteld artikel 16.21 op dit punt aan te passen.

Artikel I, onder P

Met de voorgestelde wetswijziging wordt de meldingsplicht, bedoeld in het huidige artikel 8.41, eerste lid, vervangen door de mogelijkheid dat bij amvb wordt opgelegd dat gemeld moet worden. Het huidige artikel 17.2, eerste lid, gaat echter uit van de huidige situatie waarin hetzij sprake is van een bestuursorgaan dat de vergunning verleent, hetzij sprake is van een bestuursorgaan waaraan gemeld moet worden. Nu in de voorgestelde situatie de mogelijkheid bestaat dat een categorie van inrichtingen een vergunning heeft noch dient te melden, dient dit artikel op dit punt te worden aangepast. Voor inrichtingen die onder de algemene regels vallen en zich niet hoeven te melden, wordt voorgesteld dat de gemeente altijd de bevoegde gezagsinstantie is, waaraan gemeld wordt dat een voorval als bedoeld in artikel 17.1 zich voordoet of heeft voorgedaan. Voor vergunningplichtige inrichtingen blijft gelden dat de melding aan de vergunningverlener wordt gedaan.

Artikel I, onder Q

Evenals in artikel 17.2 (zie de toelichting bij artikel I, onder P) is in artikel 17.4, tweede lid, onderdeel a, uitgegaan van de huidige situatie waarin hetzij sprake is van een bestuursorgaan dat de vergunning verleent, hetzij sprake is van een bestuursorgaan waaraan gemeld moet worden. Nu in de voorgestelde situatie de mogelijkheid bestaat dat een categorie van inrichtingen een vergunning heeft noch dient te melden, dient ook dit artikel op dit punt te worden aangepast. Voor niet-vergunningplichtige inrichtingen, die zich niet hoeven te melden is de gemeente altijd de bevoegde gezagsinstantie en wordt daarom voorgesteld een verplichting of een verbod als bedoeld in artikel 17.4, eerste lid, door dit bestuursorgaan op te laten leggen voor niet-meldingsplichtige inrichtingen. Vergelijkbaar met het vorige artikel geldt voor vergunningplichtige en meldingsplichtige inrichtingen en dat de situatie ongewijzigd blijft.

Artikel I, onder R

In artikel 18.2, eerste lid, wordt bepaald welk bestuursorgaan tot taak heeft zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de op grond van de betrokken wetten voor degene die de inrichting drijft, geldende voorschriften. Ditzelfde orgaan heeft tot taak met het oog op de eerstgenoemde taak gegevens over de inrichting te verzamelen en te registreren.

Tot slot dient dit orgaan klachten die betrekking hebben op de naleving van de voor de inrichting geldende voorschriften, te behandelen. Evenals in de artikelen 17.2 en 17.4 (zie de toelichting bij artikel I, onder P en Q) is uitgegaan van de huidige situatie waarin hetzij sprake is van een bestuursorgaan die de vergunning verleent, hetzij sprake is van een bestuursorgaan waaraan gemeld moet worden. In de voorgestelde situatie bestaat de mogelijkheid dat een categorie van inrichtingen een vergunning heeft noch dient te melden. Daarom dient het artikel op dit punt te worden aangepast. Voor niet-vergunningplichtige inrichtingen, die zich niet hoeven te melden, is de gemeente altijd de bevoegde gezagsinstantie. Daarom ligt het in die gevallen voor de hand dat de taken, bedoeld in artikel 18.2, eerste lid, worden opgedragen aan dit bestuursorgaan. Vergelijkbaar met het vorige artikel geldt voor vergunningplichtige en meldingsplichtige inrichtingen dat de situatie ongewijzigd blijft.

Artikel I, onder S

Artikel 21.6, vierde en zevende lid, verwijst naar artikel 8.44. Dit artikel komt met de voorgestelde wetwijziging echter te vervallen. In de nieuwe situatie worden de krachtens artikel 8.44 gestelde regels voortaan op artikel 8.40, 8.41 en 8.42 gebaseerd (zie de toelichting bij artikel I, onder I, en artikel VIII). Nu artikel 21.6 daar reeds naar verwijst, komt de verwijzing naar 8.44 te vervallen.

Artikel II

Met het onderhavige wetsvoorstel komt artikel 8.19, eerste lid, Wm te vervallen en worden de overige leden vernummerd. In het huidige artikel 18 van de Kernenergiewet wordt verwezen naar de overige leden van artikel 8.19 Wm. Daarom wordt voorgesteld de verwijzing naar specifieke leden te laten vervallen.

Artikel III

In artikel 40, negende lid, onder a, van de Mijnbouwwet zijn enkele artikelen uit de Wm van overeenkomstige toepassing verklaard met betrekking tot de milieuvergunning voor de mijnbouw. Door deze wetwijziging van de Wm zijn in artikel 40, negende lid, onder a, van de Mijnbouwwet enkele wijzigingen noodzakelijk.

De verwijzing in artikel 40, negende lid, onder a, van de Mijnbouwwet naar het huidige artikel 8.1, tweede lid, van de Wm voorziet in de mogelijkheid om door middel van algemene regels af te wijken van de algemene vergunningsplicht. Doordat het betreffende artikel in de Wm wijzigt, verandert de inhoud van de van overeenkomstige toepassingverklaring en dient deze te worden aangepast. Om voornoemde mogelijkheid voor de Mijnbouwwet te behouden wordt deze expliciet opgenomen in artikel 40, tweede lid, van de Mijnbouwwet. Met de wijziging van artikel 40, tweede lid, van de Mijnbouwwet verandert er derhalve inhoudelijk niets aan het vergunningstelsel zoals dat nu in de Mijnbouwwet is opgenomen. Het is, mede gezien de vaak unieke omstandigheden van de gevallen waarop de Mijnbouwwet ziet, van belang de vergunningplicht als uitgangspunt te handhaven. De verwijzing naar artikel 8.19, eerste lid, en artikel 8.44 van de Wm vervalt omdat beide artikelen in de Wm komen te vervallen.

Artikel IV

In artikel 1, eerste en derde lid, artikel 3, eerste lid, artikel 10, eerste lid en tweede lid, van de Wet ammoniak en veehouderij wordt verwezen naar artikel 8.44, Wm waarvan de inhoud met het onderhavige wetsvoorstel

wordt samengevoegd met het bestaande artikel 8.40. Daarom wordt voorgesteld de genoemde artikelen in plaats van naar 8.44 Wm voortaan naar artikel 8.40 Wm te laten verwijzen.

Met het onderhavige wetsvoorstel komt eveneens het eerste lid van artikel 8.19 Wm te vervallen en worden de overige leden vernummerd. Voorgesteld wordt om de verwijzingen naar enkele overige leden van artikel 8.19 Wm in artikel 8 en artikel 10, tweede lid, van de Wet ammoniak en veehouderij hierop aan te passen.

De voorgestelde aanpassing van artikel 8.1 Wm (zie de toelichting bij artikel I, onder B) heeft tot gevolg dat artikel 8.1, eerste lid, Wm slechts van toepassing is op IPPC-inrichtingen. De verwijzing naar het huidige artikel in artikel 10, vierde lid, van de Wet ammoniak en veehouderij beperkt zich echter niet tot deze inrichtingen. Daarom wordt voorgesteld artikel 10, vierde lid, van de Wet ammoniak en veehouderij op dit punt aan te passen.

Artikel V

In artikel 1a, onder 1°, van de Wet op de economische delicten (hierna: Wed) wordt verwezen naar de artikelen 8,1, eerste lid, 8.40, eerste lid, 8.42, tweede lid, 8.43 en 8.44, eerste en zesde lid, van de Wm. In artikel 1a, onder 2°, van de Wed wordt bovendien verwezen naar artikel 8.42, eerste lid, en 8.44, vijfde lid, van de Wm. Met uitzondering van artikel 8.43 worden deze artikelen gewijzigd door het onderhavige wetsvoorstel. Voorgesteld wordt van de gelegenheid gebruik te maken om de verwijzing naar artikel 8.43 te laten vervallen, aangezien dit artikel reeds op 1 januari 1994 is komen te vervallen (Stb. 1993, 671).

Alhoewel de voorgestelde aanpassing van artikel 8.1 van de Wm (zie de toelichting bij artikel I, onder B) tot gevolg zal hebben dat artikel 8.1, eerste lid, van de Wm in beginsel slechts van toepassing is op IPPC-inrichtingen, worden de verboden uit het voorgestelde eerste lid uitgebreid in het voorgestelde tweede lid. Nu in het tweede lid wordt verwezen naar de verboden in het eerste lid, is voldoende dat de verboden in het voorgestelde artikel 8.1, eerste lid, strafbaar zijn gesteld.

Aangezien met het onderhavige wetsvoorstel artikel 8.42, tweede lid, en 8.44, eerste, vijfde en zesde lid, van de Wm komen te vervallen, wordt voorgesteld de Wed op deze punten aan te passen.

Artikel VI

In de huidige Wet stankemissie veehouderijen in landbouwontwikkelings- en verwevingsgebieden wordt in artikel 1, eerste lid, en artikel 3, derde lid, onderdeel a verwezen naar artikel 8.1, eerste lid, Wm. De voorgestelde aanpassing van artikel 8.1 van de Wm (zie de toelichting bij artikel I, onder B) heeft tot gevolg dat artikel 8.1, eerste lid, van de Wm slechts van toepassing is op IPPC-inrichtingen. Aangezien de verwijzing in de Wet stankemissie veehouderijen in landbouwontwikkelings- en verwevingsgebieden meer omvat dan alleen de vergunningen voor IPPC-inrichtingen, wordt voorgesteld de Wet stankemissie veehouderijen in landbouwontwikkelings- en verwevingsgebieden op dit punt aan te passen. Voorgesteld wordt om bovendien de verwijzing naar artikel 8.44 van de Wm in artikel 2, tweede lid, van de Wet stankemissie veehouderijen in landbouwontwikkelings- en verwevingsgebieden te vervangen door een verwijzing naar artikel 8.40 van de Wm, aangezien met het onderhavige wetsvoorstel de inhoud van artikel 8.44 wordt opgenomen in artikel 8.40 van de Wm.

Artikel VII

Voorgesteld wordt om in artikel 2a van de Wvo de mogelijkheid te creëren om in een ministeriële regeling een nadere uitwerking te geven van de in het besluit opgenomen doelvoorschriften. Deze aanpassing komt overeen met de voorgestelde aanpassing van artikel 8.40 van de Wm op dit punt.

Net als de Wm gaat de Wvo er thans van uit dat, wanneer een vergunning wordt vervangen door algemene regels, voorafgaand aan de activiteit (in de Wvo is dat het lozen van afvalwater) een melding aan het bevoegd gezag plaats moet vinden. In de Wvo volgt deze verplichting uit artikel 2b. Met onderhavig wetsvoorstel wordt de mogelijkheid geboden om de milieuhygiënisch weinig relevante lozingen wel algemeen te reguleren, maar daarbij geen melding te vereisen. Deze aanpassing is vergelijkbaar met de voorgestelde aanpassing die op dit punt in de Wm plaatsvindt (zie de algemene toelichting onder paragraaf 3.3 en de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onder K). Voorbeelden van lozingen waarbij een melding niet noodzakelijk wordt geacht zijn de lozingen van afvloeiend hemelwater van daken van woningen en de niet-bedrijfsmatige lozingen die het gevolg zijn van onderhoud van vaste objecten in de nabijheid van het oppervlaktewater.

Artikel VIII

Wanneer de nieuwe activiteiten-amvb zijn intrede doet, zullen enkele van de huidige 8.40- amvb's blijven bestaan: het Besluit ammoniak huisvesting veehouderij, het Besluit emissie-eisen stookinstallaties milieubeheer B, het Besluit mestbassins milieubeheer en het nog in voorbereiding zijnde Besluit landbouw milieubeheer. Het betreft onder andere de maatregelen op het gebied van de landbouw. Onlangs zijn deze nog gemoderniseerd. Daarom is ervoor gekozen deze maatregelen (vooral nog) buiten deze operatie te houden. Ook enkele algemene maatregelen van bestuur en enkele regelingen die op artikel 8.44 zijn gebaseerd, zullen blijven bestaan. In dit wetsvoorstel wordt echter voorgesteld artikel 8.44 samen te voegen met artikel 8.40 (zie de toelichting bij artikel I, onder I). Om te voorkomen dat deze besluiten en regelingen vervallen, wordt in dit artikel voorgesteld deze besluiten en regelingen voortaan op de daarvoor in de plaats gekomen artikelen 8.40, 8.41 en 8.42 te baseren. Voor de voorgestelde wijzigingen is niet meer overgangsrecht noodzakelijk. De nog in procedure te brengen activiteiten-amvb zal meer overgangsrecht bevatten, aangezien op het moment dat deze in procedure wordt gebracht meer inzicht zal bestaan in de gevolgen voor bestaande inrichtingen.

Artikel IX

Dit artikel regelt het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Bij koninklijk besluit zal dit tijdstip worden vastgesteld.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel