

Vergaderjaar 2005–2006

29 383

Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving

Nr. 51

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 mei 2006

In het kader van het programma «Bruikbare rechtsorde» is met het project «Zorgplichten milieubeheer», onderzoek verricht naar de mogelijkheden voor uitbreiding van de toepassing van zorgplichtbepalingen in het milieurecht. Ik bied u hierbij het rapport, getiteld «Zorgplichten in milieuwetgeving» en de reactie op dit rapport namens het kabinet aan.¹

Het kabinet heeft de werkgroep gevraagd te onderzoeken of en zo ja, hoe zorgplichten kunnen bijdragen aan de «verinnerlijking» van de verantwoordelijkheid voor het milieu bij burgers en bedrijven en aanbevelingen te doen over de vraag in hoeverre zorgplichtbepalingen een alternatief zouden kunnen zijn voor gedetailleerde milieuregelgeving. Zorgplichtbepalingen als alternatief voor gedetailleerde voorschriften zouden ruimte kunnen scheppen voor bedrijven en bevoegde gezaginstanties om tot maatwerk en flexibiliteit in de milieuvergunning en de algemene regels te komen, zodat het eenvoudiger is om in te spelen op verschillende omstandigheden.

Het kabinet stelt vast dat het rapport betrekking heeft op de vraag of de overheid de zorg voor het milieu tot een collectieve verantwoordelijkheid kan maken door minder gedetailleerde regels voor te schrijven. Onderzocht is wat de mogelijkheden zijn om door middel van zorgplichten de verantwoordelijkheid voor het milieu bij onderdelen van de maatschappij neer te leggen. In het rapport wordt gesproken over een zorgplicht wanneer de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven of burgers voor milieubelangen als zodanig in de regelgeving wordt vastgelegd, op een door de overheid sanctioneerbare wijze. Wanneer de zorgplicht een meer concrete vertaling krijgt in een kwantificeerbare norm, wordt de term «doelvoorschrift» gehanteerd. De zorgplicht geeft aan wat men moet bereiken, zonder aan te geven hoe men dat moet doen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

De werkgroep heeft een afwegingskader geformuleerd op basis van twee vragen: Kan een zorgplicht de gedetailleerde regels vervangen en zo ja,

hoe? Dit afwegingskader is toegepast op twee casus op basis waarvan algemene conclusies en aanbevelingen zijn gedaan.

SAMENVATTING VAN HET RAPPORT

Inleiding

De gedetailleerdheid van de huidige milieuregelgeving is het resultaat van een streven om in regelgeving met verschillende situaties rekening te houden en aan burgers en bedrijven zekerheid te geven over geldende normen, een wens die in veel gevallen door het bedrijfsleven is geuit. Keerzijde van dergelijke uitputtende regelingen kan zijn dat het initiatief van burgers en bedrijven om eigen verantwoordelijkheid te nemen wordt afgeremd. De vraag is nu 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 het noodzakelijk dat burgers en bedrijven de zorg voor het milieu tot een eigen verantwoordelijkheid maken. De verantwoordelijkheid zal 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?)¹.

In het rapport «Ruimte voor zorgplichten» wordt een aantal indicatoren genoemd². 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;
5. indien de zorgplichtbepaling betrekking heeft op de kernactiviteiten van de normadressaat;
6. naarmate de doelgroep homogener is.

Behalve bovenstaande indicatoren, moet er sprake zijn van een *individueel belang*. Indien er geen individueel belang is, zal de normadressaat geen verantwoordelijkheid nemen. Het individuele belang moet samenvallen met het maatschappelijke milieubelang. Dat het milieu een *maatschappelijk belang* is, is evident. Burgers hebben er primair belang bij dat hun eigen leefomgeving schoon is. 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. 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). Ten slotte kan nog vermeld worden dat bepaalde milieubelangen direct samen kunnen vallen met individuele belangen. Het gaat dan om situaties waarbij men er zelf slechter van wordt als die belangen niet in

¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Het borgen van publiek belang. Sdu Uitgevers, Den Haag, 2000, p. 19–22.

² Zie paragraaf 4.3 en p. 59 van het rapport.

acht worden genomen. Te denken valt aan vervuiling binnen het eigen bedrijf, marketingoverwegingen of aan het energieverbruik.

Op basis van het voorgaande trekt de werkgroep de conclusie dat het milieubelang nooit in zodanige 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.

Gegeven het feit dat het milieu een publiek belang is, *hoe* moet de overheid haar eindverantwoordelijkheid voor het milieu vorm geven? Wanneer kan de overheid volstaan met het stellen van een zorgplicht omdat de samenleving hiermee uit de voeten kan?

Er zijn vier varianten waarin een zorgplicht gesteld kan worden, afhankelijk van de verwachting over de naleving en handhaving: zorgplichten zonder nadere invulling, zorgplichten met een gedeeltelijke invulling door de overheid, invulling door private partijen via zelfregulering en invulling door het rechtssubject zelf. In het geval zelfregulering een noodzakelijke voorwaarde is voor het instellen van een zorgplicht, wordt hiervoor wederom een aantal noodzakelijke voorwaarden genoemd.

Geconstateerd wordt dat het werken met zorgplichten het huidige niveau van milieubescherming in bepaalde situaties zou kunnen verminderen, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van onvoldoende handhaafbaarheid, onvoldoende draagvlak bij decentrale overheden of wanneer te verwachten is dat er onvoldoende animo is om een systeem van zelfregulering op te zetten of dat dit systeem niet werkt. In die situaties moet de conclusie zijn dat bestaande wetgeving behouden moet worden of wellicht vervangen door een ander systeem zonder zorgplichten.

Quick scans grafische industrie en glastuinbouw

Aan de hand van het bovengenoemd afwegingskader is een quick scan uitgevoerd op een tweetal casus; de glastuinbouw en de grafische industrie. De quick scan is uitgevoerd op basis van bestaande informatie op beide terreinen.

Glastuinbouw

Het rapport wijdt een uitvoerige beschouwing aan het Besluit glastuinbouw, met name aan bijlage 1 van het besluit. Geconcludeerd wordt dat binnen het bestaande systeem van bijlage 1 niet of nauwelijks met zorgplichten kan worden gewerkt. Het rapport geeft daarom in overweging de wenselijkheid van handhaving van de systematiek van die bijlage te onderzoeken en doet een aantal concrete aanbevelingen, hieronder verkort weergegeven:

1. De wenselijkheid van handhaving van de systematiek van bijlage 1 van het besluit moet, gelet op hetgeen in conclusie 2¹ 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

¹ Conclusie 2 (pag. 52 van het rapport) luidt: 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 milieupaspecten – 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.

- 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.
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 over voorschriften met betrekking tot: energieverbruik; het gebruik van meststoffen bij substraatteelt; het gebruik van niet-stikstofhoudende meststoffen op teelten in de bodem; gewasbeschermingsmiddelen; geluid; luchtverontreiniging; verlichting; veiligheid en bodemverontreiniging.
 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 2.1¹ gepresenteerde analyse van de huidige stand van zaken.

Grafische industrie

Naar aanleiding van de quick scan van de grafische industrie en verpakkingsdrukkerijen wordt geconcludeerd dat de grafische industrie niet direct heel interessant is voor het verkennen van het invoeren van zorgplichten; de praktijk wijst meer op de bestendinging van de huidige co-regulering tussen branche en overheid (Milieubeleidovereenkomst Grafische industrie en verpakkingsdrukkerijen). Het belang van de branche bij een zekere mate van gedetailleerdheid van voorschriften, te weten rechtszekerheid en eenduidige handhaving, moet naast het belang van de overheid een belangrijke rol spelen bij de besluitvorming op dit punt. De vraagstelling naar de opstelling van zorgplichten voor deze branche kan het best worden uitgewerkt in het kader van het VROM-herijkingsproject Modernisering algemene regels.

Algemene conclusies en aanbevelingen

Mede op basis van de uitgevoerde quick scans worden de volgende algemene conclusies getrokken:

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/ doel-

¹ Paragraaf 2.1 (pag. 35 van het rapport) bevat een analyse van de huidige situatie van het Besluit Glastuinbouw.

- voorschriften 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.

STANDPUNT VAN HET KABINET

Het kabinet onderschrijft de algemene conclusies van de werkgroep. Bij brief van 17 oktober 2003 (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XI, nr. 7) is het beleid voor meer verantwoordelijkheid en zeggenschap van de burgers en minder (gedetailleerde) regels voor bedrijven aangekondigd. Twee van de voorstellen uit deze brief hebben betrekking op de algemene regels waarmee de vergunningplicht voor bedrijven wordt opgeheven, de zogenaamde 8.40 amvb's. Het project Modernisering algemene regels heeft als uitgangspunt het vereenvoudigen en verminderen van regels. Het bovengenoemde afwegingskader voor de toepassing van zorgplichten op het milieuterrein kan een handvat bieden bij de beoordeling of zorgplichtbepalingen als alternatief voor gedetailleerde regelgeving kan worden ingezet.

Quick scans

Naar aanleiding van de aanbevelingen ten aanzien van de grafische industrie en het Besluit glastuinbouw merkt het kabinet het volgende op:

Grafische industrie

Het kabinet onderschrijft de conclusies en aanbevelingen van de werkgroep. In het vervolg van het project Modernisering algemene regels wordt bekeken welke branches in aanmerking komen om te worden opgenomen in de algemene regels. De grafische industrie biedt hiervoor zeker perspectieven. Bij deze algemene regels komt de nadruk te liggen op doelvoorschriften. Zoals ook in het rapport is weergegeven, bieden deze doelvoorschriften meer vrijheid in gedragsalternatieven om het doel te bereiken. Er wordt meer eigen verantwoordelijkheid gegeven aan het bedrijfsleven om te bepalen hoe aan de doelvoorschriften wordt voldaan.

Glastuinbouw

Het Besluit glastuinbouw kent een lange voorgeschiedenis. Het Besluit is het vervolg op het Lozingenbesluit Wvo glastuinbouw (1994) en het Besluit tuinbouwbedrijven met bedekte teelt milieubeheer (1996), aangevuld met voorschriften ten aanzien van het gebruik van meststoffen, gewasbeschermingsmiddelen en energie.

Na inwerkingtreding van beide genoemde besluiten is geconstateerd dat de milieukwaliteit nabij glastuinbouwgebieden wel verbeterde, maar dat aanvullende maatregelen nodig zijn om de milieukwaliteitsdoelstellingen te halen. De bestaande voorschriften tot het treffen van emissiereducerende voorzieningen en maatregelen zijn daarom in het Besluit glastuinbouw aangevuld met zogenoemde gebruiksnormen. Daartoe zijn enkele algemene zorgplichtbepalingen geconcretiseerd met voorschriften betreffende het verbruik van meststoffen, gewasbeschermingsmiddelen en energie. In verband met het streven naar één systeem van meten, registreren en rapporteren is voor systematiek en normstelling zo veel mogelijk aangesloten bij hetgeen reeds door marktpartijen was ontwikkeld. De schijnbare complexiteit van de regelgeving die daarvan mede het gevolg was, is weggenomen door onder meer een duidelijke communicatie met de sector en een gericht gebruik van ICT-toepassingen.

De vormgeving van het Besluit glastuinbouw vloeit grotendeels voort uit afspraken die in het doelgroepoverleg zijn gemaakt. Het besluit is grotendeels in werking getreden per 1 april 2002, met als belangrijkste uitzondering de gebruiksnormen. Met brede steun van het doelgroepoverleg zijn de gebruiksnormen voor meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen per 1 januari 2004 in werking getreden en die voor energie per 1 januari 2005.

Bij de kabinetsreactie op de aanbevelingen geldt dat de voorschriften en de gebruiksnormen in het Besluit glastuinbouw zijn vastgesteld in intensief overleg met andere overheden en het bedrijfsleven en grotendeels ook voortvloeien uit een convenant met deze partijen. Daarom moet deze reactie van het kabinet worden gezien als een intentie, die met de convenantpartners zal worden besproken en nader zal worden uitgewerkt.

Aanbeveling 1; onderzoek wenselijkheid handhaving stelsel van gebruiksnormen

Aanbeveling 2; nagaan of een voorschrift rechtstreeks uit Europese regelgeving voortvloeit, of nationaal bepaald is

Over de wenselijkheid van het handhaven van de huidige systematiek van bijlage 1 van het Besluit glastuinbouw wordt op dit moment uitvoerig overleg gevoerd met betrokken partijen. De uitkomst hiervan heeft gevolgen voor de tweede aanbeveling. De lopende discussie over aanbeveling 1 in aanmerking genomen, komt het kabinet tot de hiernavolgende reactie op de overige, meer specifieke aanbevelingen.

Aanbeveling 3; onderzoek nationale beleidsruimte regelgeving

De vraag of de gebruiksnormen ook dienen te gelden voor de substraatteelt is op dit moment onderwerp van overleg in genoemd doelgroepoverleg, waarbij het kabinet wel de opmerking maakt dat hierbij niet alleen de Nitraatrichtlijn, maar ook de Kaderrichtlijn Water dient te worden beschouwd.

Het gebruik van niet-stikstofhoudende meststoffen valt inderdaad niet onmiddellijk onder de werkingssfeer van de Nitraatrichtlijn. De Europese commissie verlangt echter dat de Nederlandse overheid in het kader van de implementatie van de Nitraatrichtlijn ook voor fosfaathoudende meststoffen gebruiksnormen stelt.

De intentie is om binnen de nationale beleidsruimte die wij hebben, het stelsel van gebruiksnormen eenvoudiger en globaler te maken, en in de regelgeving voorschriften op te nemen die rechtstreeks zijn gericht op emissies. Het kabinet geeft hierbij de voorkeur aan doelvoorschriften (emissienormen), maar ook middelvoorschriften («no-regret maatregelen») kunnen hierbij aan de orde zijn.

De gebruiksnormen voor gewasbeschermingsmiddelen vloeien niet recht-

streeks uit Europese regelgeving voort. In de komende maanden zal in het doelgroepoverleg worden gezien of de gebruiksnormen kunnen vervallen, en zonodig vervangen door voorschriften die meer passend zijn met het oog op de realisatie van de waterkwaliteitsdoelstellingen.

Aanbeveling 4; onderzoek vervangen (gedetailleerde) regels door zorgplichten

De aanbevelingen hebben met name op de volgende regels betrekking:

- gebruiksnormen energie – De zogenoemde Kyotodoelstellingen (afspraken tot terugdringing van CO₂-emissie) hebben geleid tot normen aan het energieverbruik door glastuinbouwbedrijven. De toekomst van die gebruiksnormen wordt onder meer bepaald door recente afspraken over het mogelijk maken van emissiehandel door de glastuinbouw. Deze afspraken worden nu uitgewerkt.
- gebruiksnormen meststoffen – De in het rapport voorgestelde globale bepaling ten aanzien van de gebruikte hoeveelheden stikstof en fosfaat stond in het vorige Besluit tuinbouwbedrijven met bedekte teelt milieubeheer. In het huidige besluit is deze globale bepaling vervangen door de gebruiksnormen. Ter vergroting van de robuustheid van de regelgeving is het kabinet nu voornemens om deze laatste een meer globaal karakter te geven (dat wil zeggen één norm voor een grotere groep van gewassen), en om genoemde oude globale bepaling weer toe te voegen in het besluit met het oog op een correcte implementatie van de Nitraatrichtlijn. Het rapport beveelt een dergelijke meer globale normstelling slechts aan voor niet-stikstofhoudende meststoffen op teelten in de bodem. Het kabinet denkt dat deze aanpak breder zou kunnen worden toegepast. Zoals hierboven reeds is genoemd, wordt daarbij thans gezien of de gebruiksnormen bij substraatteelt nog nuttig en nodig zijn, en wordt, zoals het rapport aanbeveelt, gezien of de normstelling niet eerder gericht moet worden op de kwaliteit van het geloosde water.
- gebruiksnormen gewasbeschermingsmiddelen – Het rapport stelt dat het besluit extra eisen bevat ten opzichte van het algemeen, ook buiten de glastuinbouw geldende regime. De werkgroep kan niet beoordelen of deze extra eisen voor het specifieke terrein van de glastuinbouw noodzakelijk zijn uit een oogpunt van milieubescherming. Aanbevolen wordt om, zo die noodzaak er niet is, aan te sluiten bij de doelvoorschriften ten aanzien van geïntegreerde bestrijding in de andere landbouwsectoren. De werkgroep ziet hier naar de mening van het kabinet over het hoofd dat in de andere landbouwsectoren naast die doelvoorschriften ook voorschriften gelden voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. In het Besluit glastuinbouw hebben laatstgenoemde voorschriften de vorm gekregen van een combinatie van gebruiksnormen en enkele middelvoorschriften (verplichte technische maatregelen). Zoals eerder in deze reactie aangegeven, wil het kabinet in overleg met de convenantpartijen kijken of in die combinatie de gebruiksnormen kunnen vervallen ten gunste van een specifieke emissieaanpak.

Aanbeveling 5; heroverwegen «onderlinge uitwisselbaarheid»

Hoofdstuk 2 van bijlage 1 van het Besluit glastuinbouw bepaalt, kort samengevat, dat een overschrijding van de normen voor stikstof, fosfor, gewasbeschermingsmiddelen of energie, binnen bepaalde grenzen mag worden gecompenseerd door een onderschrijding van andere normen.

Het hoofdstuk zal worden heroverwogen in het licht van de behoefte in de praktijk.

Met de vijfde aanbeveling zal rekening worden gehouden op het moment dat moet worden besloten over de instelling van zorgplichten.

Aanbevelingen 6 en 7; gezamenlijke inspecties, gebruik ICT-toepassingen en wijze van toezicht

Naar de mening van het kabinet wijst het rapport terecht op enkele zaken die betrekking hebben op uitvoeringsaspecten van het Besluit glastuinbouw, namelijk op de toegevoegde waarde van gezamenlijke inspecties en van afstemming tussen de verschillende toezichthoudende instanties, en op de mogelijkheden van ICT-toepassingen. Een dergelijke afstemming, bijvoorbeeld bestaande uit toezicht door gemeente en waterschap gezamenlijk, en een gebalanceerd gebruik van ICT-toepassingen kan leiden tot minder lasten voor het bedrijfsleven en tot een betere bescherming van het milieu.

De aanbeveling ten aanzien van de vormgeving van het toezicht zal eveneens in het doelgroepoverleg worden besproken. Het houden van toezicht valt weliswaar buiten het bestek van het Besluit glastuinbouw, maar zal zeker in ogenschouw worden genomen nu het toezicht noodzakelijk is ter realisatie van de doelstellingen die met het besluit worden nagestreefd.

Aanbeveling 8; evaluatie wijziging Besluit glastuinbouw

Het kabinet is voornemens om naar aanleiding van het rapport het Besluit glastuinbouw aan te passen; de voorbereidingen hiertoe zullen in 2006 gestart worden. Overeenkomstig de aanbeveling zullen de effecten van een wijziging van het Besluit glastuinbouw binnen drie jaar na die wijziging worden geëvalueerd.

Algemene aanbevelingen

Naar aanleiding van algemene aanbevelingen zoals vermeld in de paragraaf «Samenvatting van het rapport» merkt het kabinet het volgende op:

Aanbeveling 1. Waar sprake is van overlap tussen overheids- en zelfregulering zou gebruik gemaakt kunnen worden van zorgplichten. In het project Modernisering algemene regels wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de mogelijkheden die zorgplichten, met name in de vorm van doelvoorschriften, bieden. Het kabinet is het met de werkgroep eens dat er aan het beperken van overheidsregels door gebruik te maken van de zelfregulering een aantal voorwaarden moet worden gesteld. Met name de handhaafbaarheid en het milieubeschermingsniveau zullen kritisch moeten worden beoordeeld. Overigens zal door toepassing van het in de Wet van 16 juli 2005 houdende 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) opgenomen nieuwe onderdeel i van artikel 8.13, eerste lid, van de Wet milieubeheer, het ook expliciet mogelijk worden om ook in de vergunning ten aanzien van bepaalde onderwerpen zorgplichtbepalingen op te nemen als alternatief voor gedetailleerde technische voorschriften. Het gaat hier om het nadrukkelijk in de vergunning vastleggen van de zorg die de vergunninghouder op dat onderwerp dient te betrachten. Het voorkomt de noodzaak tot het moeten formuleren van allerlei voorschriften in de vergunning voor onderwerpen waarvoor het stellen van gedetailleerde middelvoorschriften niet wenselijk wordt gevonden omdat meerdere gedragsalternatieven mogelijk zijn om de in zo'n zorgplichtvoorschrift

aangegeven nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen of te beperken.

Aanbeveling 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. Het kabinet erkent de relevantie van deze afweging bij de instrumentkeuze.

Aanbeveling 3. Ten aanzien van de mogelijkheden om alternatieve wetgevingsconcepten te hanteren in bestaande en nieuwe regelgeving wordt een gestructureerde afweging gemaakt. In de milieuregelgeving komen zowel zorgplichten in de vorm van vangnetbepalingen, als zorgplichten in de vorm van doelvoorschriften voor. Het stellen van doelvoorschriften wordt gestimuleerd, waarbij een verantwoorde afweging wordt gemaakt in het overleg met de doelgroepen. Overeenkomstig het gestelde in het rapport, speelt handhaafbaarheid een rol in die afweging.

Het Ministerie van VROM is bezig met de voorbereiding van de modernisering van de algemene regels ex artikel 8.40 van de Wet milieubeheer. De door dit project beoogde versobering 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 (zie ook de brief aan de Tweede Kamer¹ van maart van dit jaar). Overeenkomstig de aanbeveling in het rapport, zullen voor bedrijven die onder het lichte regime vallen, gedetailleerde voorschriften vervallen en zullen algemene doelvoorschriften gaan gelden. Daarnaast wordt met het project beoogd het aantal bedrijven dat onder algemene regels valt, uit te breiden. In de nieuwe amvb zullen op inrichtingsniveau en voor onderscheiden activiteiten in beginsel doelvoorschriften 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 worden gesteld. In de opzet, waarbij op activiteiten en op bedrijfsniveau wordt gereguleerd, zal steeds 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. Kortom, in de zojuist beschreven Modernisering wordt beoogd om de zorgplicht in te zetten ter vervanging van (gedetailleerde) milieuvoorschriften voor inrichtingen met een relatief lage milieurelevantie.

Aanbeveling 4. In het kader van het project Modernisering algemene regels worden conferenties georganiseerd om de doelgroepen in een vroeg stadium bij de beleidsvorming te betrekken. Daarnaast zijn de branches en koepelorganisaties door deelname in technische werkgroepen betrokken bij de inhoudelijke afstemming en formulering van de algemene regels, waarbij telkens de afweging van vorm en gedetailleerdheid van deze regels wordt gemaakt. Uitdrukkelijk moet worden gezien of en zo ja in hoeverre middelvoorschriften in aanvulling op de zorgplichten moeten worden gesteld. Het verschaffen van meer duidelijkheid over maatregelen waarmee aan in milieuregelgeving gestelde zorgplichten of doelvoorschriften moet of kan worden voldaan wordt in het uitvoeringsveld van groot belang geacht.

Aanbeveling 5. Handhaafbaarheid speelt een belangrijke rol in de afweging of gebruik wordt gemaakt van zorgplichten. Hierbij verdient het de

¹ Kamerstukken 29 383, nr. 27.

voorkeur dat handreikingen en dergelijke niet nodig zijn, doordat doelvoorschriften zodanig zijn opgesteld dat het toetsingskader duidelijk is. In de algemene regels leidt deze afweging er in een aantal gevallen toe, dat middelvoorschriften worden opgesteld ter verduidelijking van de doelstelling.

Onderschreven wordt dat er een taak is weggelegd voor de verscheidene departementen om bij de doelgroepen en de uitvoerders en handhavers meer bekendheid te kweken met het concept van de «zorgplicht». Naar de mening van het kabinet wijst het rapport terecht op enkele zaken die buiten het bestek van de quick scans (i.c. Besluit Glastuinbouw) vallen, namelijk op de toegevoegde waarde van gezamenlijke inspecties en van afstemming tussen de verschillende toezichthoudende instanties, en op de mogelijkheden van ICT-toepassingen. Een dergelijke afstemming, bijvoorbeeld bestaande uit toezicht door gemeente en waterschap gezamenlijk, en een gebalanceerd gebruik van ICT-toepassingen kan leiden tot minder lasten voor het bedrijfsleven en tot een betere bescherming van het milieu.

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