

Vergaderjaar 2003–2004

29 200 XI

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2004

Nr. 7

BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 oktober 2003

In het Hoofdlijnenakkoord «Meedoen, meer werk, minder regels» van het kabinet wordt veel nadruk gelegd op het verminderen van regelzucht en bureaucratie en op het versterken van de verantwoordelijkheid en zeggenschap van de burgers. In dat kader wordt onder andere aangekondigd dat de regelgeving van het Rijk kritisch tegen het licht zal worden gehouden, dat wettelijke verplichtingen tot het periodiek uitbrengen van beleidsnota's zo veel mogelijk zullen worden geschrapt en dat er een taakstelling komt voor de verlaging van de administratieve lasten voor bedrijven en burgers.

Bij brief van 23 oktober 2002 (kamerstuk 28 600 XI, nr. 10) hebben de toenmalige bewindslieden van VROM hun voornemens uiteengezet met betrekking tot de herijking van de VROM-regelgeving. Aangekondigd werd dat u medio 2003 een voorstel voor vereenvoudiging en sanering van de VROM-regelgeving zou worden voorgelegd.

In deze brief geven wij aan hoe wij hieraan vorm willen geven. Onze voornemens moeten worden gezien als de richting waarin de regelgeving van VROM zal worden herzien. Ze vormen voor de komende jaren een agenda van onderwerpen die in dit kader ter hand zullen worden genomen. De oplossingsrichtingen zijn in de brief opgenomen, de exacte inhoud van de verschillende oplossingen echter niet. Vrijwel alle voorstellen zullen nader moeten worden uitgewerkt. In enkele gevallen zal de aangegeven richting tijdens deze uitwerking nog op haalbaarheid moeten worden getoetst. De wijze en de termijn waarop de uitwerking zal plaatsvinden komen aan de orde aan het slot van deze brief (zie hoofdstuk 8).

De agenda bevat niet alleen voorstellen ten aanzien van de bestaande en voorgenomen regelgeving op nationaal niveau. Het feit dat een belangrijk deel van de VROM-regelgeving voortvloeit uit Europese regelgeving, houdt in dat de vrijheid om de Nederlandse regels te wijzigen beperkt is.

Tegelijkertijd betekent het dat met een verbetering van de samenhang en vereenvoudiging van Nederlandse regels niet mag worden volstaan. Daarom wordt in deze brief (in hoofdstuk 6) aangegeven dat ook op Europees niveau en bij de inbreng vanuit Nederland bij de voorbereiding van Europese regelgeving inspanningen moeten worden geleverd om aan de doelstellingen van de herijking te kunnen voldoen.

In de bijlage¹ bij deze brief wordt een korte aanduiding gegeven van de voornemens met betrekking tot alle afzonderlijke regelingen op het terrein van het ministerie van VROM. De term «regelingen» wordt in deze brief gebruikt als verzamelnaam voor wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen.

In deze brief komen achtereenvolgens aan de orde:

- aanleiding, doelstellingen en aanpak van het project (hoofdstuk 1),
- de uitgangspunten en keuzen bij de samenstelling van de agenda (hoofdstuk 2),
- de voorgenomen Integratie van de VROM-regelgeving (hoofdstuk 3),
- de belangrijkste conclusies per deelterrein van VROM (hoofdstuk 4),
- de voorbereiding en selectie van nieuwe regelgeving (hoofdstuk 5),
- de voorbereiding van Europese regelgeving (hoofdstuk 6),
- de verwachte effecten van de voorstellen (hoofdstuk 7), en
- de nadere uitwerking van de oplossingsrichtingen in een meerjarenprogramma (hoofdstuk 8).

1. AANLEIDING, DOELSTELLINGEN EN AANPAK

Sinds het begin van de vorige eeuw – soms ook al daarvoor – is wetgeving op het terrein van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer tot stand gebracht en telkens wanneer de omstandigheden daartoe aanleiding gaven, veranderd. Uitgangspunten bij de regulering waren vooral de toen in de maatschappij levende opvattingen over de mate waarin en de wijze waarop de overheid gewenste maatschappelijke ontwikkelingen op de verschillende terreinen moet bevorderen en ongewenste ontwikkelingen moet tegengaan. Die opvattingen evolueerden in de tijd.

«...bureaucratie, veel en gedetailleerde rijksregels, te veel aandacht voor beleid maken en te weinig voor de uitvoering daarvan, een ingewikkeld oerwoud van subsidies, gebrek aan handhaving: het zijn allemaal signalen van een overheid die minder doeltreffend en doelmatig is dan gewenst.»

Uit Hoofdlijnenakkoord, 16 mei 2003.

Met betrekking tot de VROM-regelgeving worden vaak termen gebruikt als «ingewikkeld», «gedetailleerd», «versnipperd» en «verkokerd». In een notendop geven die begrippen aan waarom de regeldruk en regel-dichtheid als hoog worden ervaren en waarom het moeilijk blijkt al die regels naar behoren uit te voeren (overheden) en zich eraan te houden (burgers en bedrijven). Daarbij hebben de begrippen «verkokerd» en «versnipperd» betrekking op het feit dat men voor het ondernemen van een bepaalde activiteit niet eenvoudig aan de overheid één vergunning kan vragen, maar zich aan vele wetten en besluiten moet houden, aan diverse bevoegde instanties en via verschillende procedures toestemming moet vragen en op grond daarvan vaak aan tegenstrijdige voorschriften moet voldoen. Dat geldt ook binnen de regelgeving waarvoor VROM

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

verantwoordelijk is, maar des te meer wanneer de totale overheidsregelgeving wordt beschouwd, wat burgers en bedrijven vanzelfsprekend doen.

Het stelsel van wetten en regels is te weinig opgebouwd vanuit en rondom de burger, het bedrijf en hun maatschappelijke activiteiten, dus te weinig «van buiten naar binnen», maar te veel vanuit de organisatie van de overheid en de door die overheid te behartigen thema's. Deze brief bevat daarom voornemens om die opbouw, gefaseerd, te veranderen.

De begrippen «ingewikkeld» en «gedetailleerd» hebben betrekking op een heel ander fenomeen, namelijk op het feit dat vaak geprobeerd wordt iedere nuance van de werkelijkheid en iedere bijzondere situatie in de algemene regels te vatten. Bovendien leven wij in een dichtbevolkt land, waarin zowel plaats moet zijn voor een goed woon- en leefklimaat als voor een goed economisch klimaat. Regels worden vaak opgesteld om alle denkbare, soms tegengestelde belangen met elkaar te verenigen. Dat proces begint al bij de ambtelijke ontwerper, in het vooroverleg met belangengroeperingen en tijdens het politieke wetgevingsproces. En als gevolg van de uitvoeringspraktijk, van ervaren knelpunten en jurisprudentie, gaat dat verder met reparaties en aanvullende wetgeving. Ter wille van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid wordt zo min mogelijk aan het toeval van de uitvoeringspraktijk overgelaten. Het gevolg is soms een woud van regels en uitzonderingen, waarin de burger vaak door de bomen het bos niet meer ziet.

De herijkingsoperatie is bedoeld om, het geheel van regelgeving van VROM overziend, na te gaan of de gestelde beleidsdoelen op het terrein van VROM met minder, eenvoudiger en beter gestroomlijnde regels kunnen worden gerealiseerd, waardoor ook de uitvoering en handhaving van die regels kunnen worden verbeterd. De doelstellingen van de herijking die in de brief van oktober 2002 zijn genoemd kunnen als volgt worden samengevat.

- Onnodige regels en bureaucratie moeten worden vermeden en teruggedrongen. De nadruk in het beleid moet verschuiven van plannen, nota's en procedures naar resultaatgerichte, concrete uitvoering.
- Het vertrouwen van de burgers in de overheid moet worden hersteld. Zo veel mogelijk moet worden aangesloten bij de door de burger ervaren maatschappelijke problemen. De burger moet het doel van de regels kunnen begrijpen, juist ook wanneer die regels niet primair diens eigen belang dienen.
- Ook ter wille van de bedrijven moet ervoor worden gezorgd dat de regelgeving overzichtelijk en consistent is, minder procedures kent en meer ruimte laat voor eigen initiatieven. De doorlichting van de regelgeving moet ertoe bijdragen dat de administratieve lasten voor het bedrijfsleven substantieel worden verminderd.
- De rijksregels moeten de provincies en gemeenten niet onnodig belemmeren. Het rijksbeleid voor ruimtelijke ontwikkeling en milieu moet zich beperken tot strategieën en investeringen die van nationaal belang zijn en structuur geven aan de regionale ontwikkeling. Nieuwe regelgeving mag decentrale gebiedsgerichte ontwikkeling en een betere integratie van beleid niet in de weg staan.
- De regels moeten goed uitvoerbaar, handhaafbaar en fraudebestendig zijn. Het is beter om een beperkt aantal regels te hebben die dan ook goed kunnen worden uitgevoerd en gehandhaafd, dan een groter aantal regels die massaal worden genegeerd. De organisatie van de uitvoering en de handhaving verdient meer aandacht.
- Lidstaten van de Europese Unie moeten meer vrijheid krijgen om zelf de middelen te kiezen om afgesproken doelstellingen te realiseren.

Daarom zal Nederland inzetten op vereenvoudiging en stroomlijning van bestaande en toekomstige Europese regelgeving en tevens op flexibiliteit. Verder moet verbetering van de kwaliteit van Europese wet- en regelgeving een aandachtspunt zijn.

De doelstelling van het kabinet om in de periode 2003 tot en met 2006 te komen tot de reductie van de administratieve lasten voor burger en bedrijf met 25%, heeft geleid tot extra aandacht voor dat aspect. Een beperking daarbij is het al genoemde feit dat een belangrijk deel van de VROM-regelgeving voortvloeit uit Europese regelgeving. In hoofdstuk 7 wordt een eerste globale indicatie gegeven van de effecten die de herijkingsvoorstellen op de administratieve lasten zullen hebben. Meer definitieve ramingen zijn vanzelfsprekend pas mogelijk nadat de verschillende oplossingsrichtingen nader zijn uitgewerkt.

De doelstellingen van de herijking zijn daarmee primair gericht op de instrumenten die het Rijk inzet ter uitvoering van het beleid, niet op de inhoud van dat beleid. Onderzocht is hoe de gegeven beleidsdoelstellingen op het terrein van wonen, ruimte en milieu met zo weinig mogelijk regels op een doelmatige wijze kunnen worden bereikt. Daarbij is uiteraard rekening gehouden met het uitgangspunt van dit kabinet dat de verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven centraal moet staan. De continuïteit van het beleid zelf staat daarbij niet ter discussie.

Om de agenda voor de herijking samen te stellen zijn alle wetten, amvb's en ministeriële regelingen waarvoor VROM het eerstverantwoordelijke departement is, onder de loep genomen. Het blijkt te gaan om bijna 400 regelingen. Deze zijn doorgelicht met behulp van een vragenlijst, waarin werd ingegaan op onder andere het doel van de regeling, internationale aspecten, de taakverdeling bij de uitvoering, administratieve lasten en planverplichtingen. Ook voorgenomen nieuwe regelingen of voorgenomen wijzigingen in de regelgeving zijn kritisch aan de uitgangspunten van de herijking getoetst.

Overigens zijn nog vrij recent belangrijke delen van de VROM-regelgeving gewijzigd in het kader van grote, rijksbreed opgezette operaties als Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW). Er is dus ook voorafgaande aan deze herijking sprake geweest van «onderhoud» en vernieuwing.

Over de resultaten van de doorlichting is in de afgelopen maanden met verschillende externe partijen gecommuniceerd. Bij het trekken van conclusies is gebruik gemaakt van de inbreng van een externe klankbordgroep. Hieraan is deelgenomen door leden uit de kring van het bedrijfsleven (VNO-NCW, MKB Nederland, LTO Nederland, NEPROM, BouwNed), de decentrale overheden (VNG, IPO, Unie van Waterschappen, vier grootste steden), de milieubeweging (Stichting Natuur en Milieu), het Adviescollege toetsing administratieve lasten en de wetenschap. De herijking is verder besproken in een bijzondere vergadering van de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer (ECWM). Er is daarnaast gebruik gemaakt van de inbreng van andere instanties uit de genoemde sectoren. Ook is een burgertoets uitgevoerd voor een viertal clusters door middel van een inventarisatie van vragen en klachten en er zijn een dertigtal interviews met diverse instanties, een digitale enquête en gesprekken met vijf burgerpanels gehouden.

Naar aanleiding van de gemaakte inventarisatie plaatsen wij in deze brief verschillende kritische kanttekeningen bij de bestaande regelgeving. Enerzijds vloeit dat vanzelfsprekend voort uit de doelstelling van de herijkingsoperatie (waar kan het minder, beter en eenvoudiger), anderzijds wordt de

regelgeving bezien vanuit de actuele praktijk en vanuit een gewijzigde sturingsopvatting. Het is dus een aan tijd gebonden beoordeling. Voor het ontstaan van iedere regel – ook al wordt die nu achterhaald of verouderd gevonden – heeft altijd een goede reden gegolden. Zo'n regel kan ook thans, wanneer men de inhoud op de eigen merites beoordeelt, nog waardevol zijn maar niet meer passen in de doelstellingen die bij de herijking worden gehanteerd. Vanuit deze gedachtegang moeten verschillende kwalificaties van de knelpunten in de volgende hoofdstukken worden gelezen.

2. UITGANGSPUNTEN EN KEUZEN BIJ DE SAMENSTELLING VAN DE AGENDA

De hiervóór gesignaleerde knelpunten in de regelgeving willen wij in het kader van de herijking fors aanpakken. Daarbij doen zich echter verschillende keuzen voor. Het gaat dan vooral om de keuzen «uniformering versus maatwerk», «flexibiliteit versus handhaafbaarheid», «centraal versus decentraal» en «robuust versus genuanceerd». Ook is er sprake van enkele dilemma's. Decentralisatie is een belangrijk uitgangspunt bij de herijking. Maar leidt een vereenvoudiging of vermindering van rijksregels altijd tot een vermindering van regelgeving? Of dreigt aanvullende regelgeving op provinciaal of zelfs lokaal niveau, zodat per saldo en nóg onoverzichtelijker woud van regels ontstaat? En is een op zichzelf gewenste decentralisatie van bevoegdheden en middelen realiseerbaar, wanneer de verwachting bestaat dat het Rijk zich toch niet geheel aan de verantwoordelijkheid voor het beleid kan onttrekken? Noopt een vermindering van de publieke regelgeving wellicht tot tal van private overeenkomsten tussen betrokken partijen, omdat bijvoorbeeld bedrijven toch bepaalde zekerheden wensen? Leidt versoberde regelgeving weer tot allerlei vormen van jurisprudentie, die opnieuw een verdere verfijning tot resultaat hebben?

In dit hoofdstuk geven wij aan, vooruitlopend op de concrete voorstellen, welke uitgangspunten wij hebben gehanteerd om – binnen de gekozen doelstellingen – op een breed beleidsterrein en voor vaak zeer uiteenlopende omstandigheden zo consequent mogelijk keuzen te maken en oplossingsrichtingen te formuleren.

• De burger centraal

Het stelsel van regels moet meer worden opgebouwd rondom de burger, het bedrijf en hun maatschappelijke activiteiten en niet alleen vanuit de organisatie van de overheid. Dit uitgangspunt heeft een betekenis die veel verder strekt dan het ministerie van VROM. Zodra ook andere ministeries hun regelgeving hebben doorgelicht, openen zich perspectieven om rijksbreed de gehele regelgeving voor de fysieke leefomgeving te bezien. In het vervolg van deze brief (hoofdstuk 3) wordt bijvoorbeeld voorgesteld te streven naar één «VROM-vergunning» voor de fysieke realisatie van een bouwwerk, waarin zowel de aspecten locatie, bouw als gebruik worden geregeld voor zover het VROM-regelgeving betreft. Grotere winst is echter te behalen indien ook regelgeving van andere ministeries in een gestroomlijnde vergunningsprocedure kan worden betrokken. Van onze kant zijn wij bereid samen met andere departementen de mogelijkheden tot verbreding te onderzoeken, maar ook zonder die verbreding zullen wij de uitwerking van dit voornemen ter hand nemen.

Het is overigens de vraag of elk probleem wel primair het snelst en het best is opgelost met regelgeving. De eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven kan soms, al of niet in samenhang met overheids-

optreden, een minstens zo duurzame oplossing opleveren. In de lange-termijnoplossing die wordt gepresenteerd staan de burger en het bedrijf op twee manieren centraal: het stelsel van regelgeving moet meer van buiten naar binnen zijn opgebouwd en meer oproepen tot eigen verantwoordelijkheid van de spelers in de maatschappij.

- *De uitvoering centraal*

Het recente rapport «Tussen beleid en uitvoering» van de Algemene Rekenkamer benadrukt nog eens dat beleid en regelgeving geen oplossing bieden, wanneer de uitvoerbaarheid of de kwaliteit van de uitvoering te wensen overlaat. Dat besef is binnen VROM niet nieuw. De veelal decentrale uitvoering van de VROM-regelgeving is en wordt door VROM op vele manieren gefaciliteerd en gestimuleerd, zoals momenteel met trajecten als «Servicegericht werken» en «Professionalisering van de milieuhandhaving». In relatie tot het steeds verder gegroeide bouwwerk van VROM-regelgeving, de onoverzichtelijkheid voor de burger en de nog steeds niet adequate uitvoering moet ook op dit terrein winst worden behaald. De kwaliteit, doeltreffendheid, doelmatigheid en professionaliteit van de uitvoering, en niet de verdeling van beslissingsbevoegdheid, moeten centraal staan bij het organiseren van uitvoeringstaken. Trefwoorden daarbij zijn: één loket, éénmalige (electronische) informatieverstrekking, één toezichthouder.

- *Ruimte geven, verantwoordelijkheid nemen: zelfregulering*

De centrale opgave van het beleid voor de fysieke leefomgeving is het zorgen voor een goede balans tussen maatschappelijke activiteiten en de kwaliteit van de leefomgeving. Algemeen wordt gesteld dat de overheid is doorgeschoten in het vertrouwen op de maakbaarheid van de samenleving. Meer dan in het verleden zal de afweging moeten zijn of de gewenste balans door de andere maatschappelijke partners kan worden bereikt en in hoeverre de overheid dat met andere instrumenten dan regelgeving – bijvoorbeeld voorlichting of zelfregulering – kan bevorderen. Wanneer het gaat om implementatie van EG-richtlijnen zijn de mogelijkheden daartoe overigens vaak niet aanwezig of zeer beperkt.

Een keuze voor zelfregulering is geen kwestie van zwart-wit en dus niet altijd een keuze voor volledige uitsluiting van een rol voor de overheid. Burgers en bedrijven kunnen dat geheel autonoom doen (denk aan de verschillende louter private milieukeurregelingen), als ze maar binnen de Europese mededingingsregels blijven. Voor zover de overheid een, al dan niet grondwettelijke, zorgplicht heeft voor een bepaald onderwerp, zal de zelfregulering altijd moeten worden ingekaderd of geconditioneerd door de overheid, bijvoorbeeld door het opleggen van een zorgplicht, het stellen van normen of een algemeenverbindendverklaring van gemaakte afspraken. De overheid kan er echter ook voor kiezen om zelfregulering te stimuleren. Dat stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid kan op verschillende manieren en in verschillende gradaties gestalte krijgen. Het kan semi-autonoom gebeuren (zoals door convenanten waarbij de overheid een ondersteunende of initiërende rol speelt), ondersteund door overheidsregulering (bijvoorbeeld door de mogelijkheid van algemeenverbindendverklaring van in beginsel private overeenkomsten), of het kan een onderdeel vormen van overheidsregulering (zoals certificatie als bewijs dat aan overheidsregels wordt voldaan). Hierbij is een toenemende mate van overheidsbemoeienis te zien, afhankelijk van de mate waarin de overheid invloed wil hebben op het resultaat.

Hoewel de maatschappelijke reactie op (wijziging van) regelgeving niet altijd te voorspellen is, moet worden voorkomen dat publieke regels die

vooral bedrijven enkele noodzakelijke zekerheden bieden worden geschrapt, waardoor die bedrijven gedwongen worden via privaatrechtelijke overeenkomsten dezelfde waarborgen voor een ongestoord functioneren te verkrijgen. Een dergelijke vorm van zelfregulering streven wij niet na. Dit zou leiden tot administratieve lasten die hoger uitvallen dan de bestaande publieke regelgeving en dus een ongewenst gevolg zijn van de versoering. Ook in die zin kent deregulering duidelijke grenzen.

- *Het kan niet zonder regels*

«Duurzame kwaliteit van de leefomgeving is voor alle burgers van direct belang. De overheid dient dit – met beperking van centralisme en regelgeving – ter harte te nemen. Met het oog op een leefbaar land voor toekomstige generaties dienen het milieu en de natuur, het wonen en de infrastructuur, verantwoord te worden beheerd en ontwikkeld.»

Uit Hoofdpijnenakkoord, 16 mei 2003

De bescherming van de kwaliteit van de leefomgeving kan niet zonder een aantal concrete regels van wat mag en niet mag. Zulke regels zijn grofweg te verdelen in algemene en individueel geldende regels. Algemene regels, zoals het Bouwbesluit 2003 of voor milieu de algemene regels die de vergunningplicht vervangen en de stoffenbesluiten, geven landelijk en voor iedereen aan onder welke condities iets mag. Individueel geldende regels ontstaan wanneer voor een specifieke activiteit afzonderlijk toestemming vereist is en die wordt gegeven in de vorm van een vergunning of ontheffing, al dan niet voorzien van voorschriften. Ook indien zelfregulering niet mogelijk of wenselijk is en deze weg van overheidsregulering dus noodzakelijk blijkt, zijn toch belangrijke verbeteringen voor de bedrijven te bereiken.

- *Het Rijk regelt inhoudelijk slechts de hoofdlijn die op rijksniveau moet worden geregeld; de decentrale overheid kiest en regelt daarbinnen de kwaliteit van haar eigen fysieke omgeving.*

«De noodzaak tot beperking van de bureaucratie en tot vermindering van regeldruk doet zich nadrukkelijk voor op de beleidsterreinen die te maken hebben met de ruimtelijke inrichting van ons land. In lijn met de z.g. Stellingnamebrief zullen, binnen de randvoorwaarden van bescherming van de natuurlijke leefomgeving en de rijksverantwoordelijkheid ter zake, meer ruimte en verantwoordelijkheid aan provincies en gemeenten worden gegeven. De afzonderlijke nota's op desbetreffende onderdelen van ruimtelijk beleid zullen worden samengevoegd tot één nota Ruimte. Om sneller ruimtelijke ontwikkelingen te kunnen realiseren worden gestroomlijnde en daardoor kortere procedures ingevoerd (zoals de rijksprojectenprocedure). Een aldus dynamischer vormgegeven ruimtelijk instrumentarium draagt bij aan een daadkrachtig beleid voor milieu en natuur, platteland en landbouw, en wonen.»

Uit Hoofdpijnenakkoord, 16 mei 2003.

In deze herijkingsoperatie wordt een duidelijke en scherpe verdeling tussen de verantwoordelijkheden van de verschillende overheden nagestreefd. In beginsel regelt het Rijk uitsluitend wat vanuit nationaal belang noodzakelijk is ofwel wat uit de aard van de regeling het meest doelmatig is. Daarbij wordt het aantal rapportages, plan- en programma-verplichtingen dat aan andere overheden is opgelegd, tot een minimum teruggebracht.

Uit het oogpunt van bescherming van de veiligheid en gezondheid van burgers of van de kwaliteit van gebieden of objecten van (inter)nationale

betekenis kan het Rijk eisen stellen aan de constructieve veiligheid of de brandveiligheid, grenswaarden stellen aan de milieukwaliteit of bescherming verlangen van nationale landschappen en beschermde stads- en dorpsgezichten. Deze eisen van nationaal belang vormen een minimumkwaliteitsgrens voor burgers, bedrijven en andere overheden. Dit type rijksregels is ervoor om robuuste grenzen te trekken, niet om alle denkbare situaties te regelen of te accommoderen. Dat betekent dat de grenzen zullen worden gelegd op een door het Rijk gewenst niveau van bescherming, rekening houdend met de mate waarin dat niveau kan worden bereikt.

Daarnaast kan het Rijk ook ambitieniveaus voor kwaliteit formuleren, die als richtwaarde voor burgers, bedrijven en andere overheden gelden. Het gebied tussen de minimumgrens en het ambitieniveau dient het democratisch gecontroleerd speelveld te zijn van de lokale en provinciale overheid. Daarop is het Rijk dus ook niet meer aanspreekbaar.

Toch kunnen zich gevallen voordoen waarin het, om een optimale omgevingskwaliteit te kunnen bereiken, verantwoord is voor één of enkele aspecten een doorbreking van de minimumkwaliteitsgrens toe te staan. De bevoegdheid daartoe zal wel met de nodige inhoudelijke of procedurele waarborgen moeten zijn omgeven. Ook hier geldt dan dat, voor zover de bevoegdheid tot afwijking niet geheel of gedeeltelijk bij het Rijk ligt, het Rijk op het gebruik ervan ook niet meer kan worden aangesproken. Deze vorm van decentralisatie levert overigens niet in alle gevallen verlaging van regeldruk op, vooral niet in die gevallen waar de decentrale overheid eigen regelgeving in de plaats van de rijksregels stelt. Dan ervaart het bedrijfsleven als geheel alleen maar een hogere, want overal verschillende, regeldruk. Het beperken van de rijksregels tot hoofdlijnen heeft dus uit het oogpunt van vereenvoudiging geen enkele zin wanneer daarbij de verwachting (of zelfs een wettelijke verplichting) geldt dat de decentrale overheden elk wel een eigen normstelsel of regulering tot stand brengen.

• Voorschriften voor technische kwaliteit worden zoveel mogelijk landelijk eenvormig en eenduidig als middelvoorschriften of prestatie-eisen vastgelegd; voorschriften ter bescherming van de lokale of nationale kwaliteit worden zo veel mogelijk vastgelegd in de vorm van een doelvoorschrift

Ondanks het uitgangspunt van zoveel mogelijk decentralisatie kan in sommige gevallen beter worden gekozen voor één uniforme landelijke regelgeving. Indien het bedrijfsleven te maken krijgt met strenge, maar constante en duidelijke technische eisen waarmee de desbetreffende branche bekend is, vormen die regels een veel minder grote druk dan wanneer men geconfronteerd wordt met verschillende regels in verschillende gemeenten, waarbij in elke situatie afzonderlijke eisen worden gesteld. Het bedrijfsleven als geheel pleit dan ook meestal voor uniformiteit en strikte uitvoering van regels. Anders ligt dat voor lokale overheden en vaak ook voor individuele burgers en bedrijven. Die voelen zich soms door landelijk uniforme regels ingeperkt en zouden in speciale situaties een eigen mogelijkheid tot afweging willen hebben. Het uitgangspunt van vermindering van regeldruk voor het bedrijfsleven is in veel gevallen strijdig met het uitgangspunt van decentralisatie, omdat decentralisatie kan leiden tot nieuwe en meer gedifferentieerde regelgeving.

De oplossingsrichting in dit dilemma is genuanceerd. Wanneer het echt gaat om bestuurlijke keuzen over een ter plaatse gewenste bijzondere kwaliteit, dan past ook het best een individuele kwaliteitsdoelstelling waaraan de burger of onderneming op zijn of haar eigen wijze moet

kunnen voldoen. Wanneer het feitelijk gaat om een brede doelgroep die gelijkelijk aan de voorschriften zou moeten en willen voldoen (bouw, detailhandel, horeca) dan hebben landelijk uniforme middelvoorschriften de voorkeur. Maar ook voor een kleine groep als bijvoorbeeld mobiele puinbrekers, die immers in verschillende provincies moeten kunnen opereren, kan uit overwegingen van doelmatigheid toch de balans doorslaan naar landelijk uniforme voorschriften.

Landelijk geldende regels zijn overigens niet hetzelfde als rijksregels: ook gemeenten of provincies samen of een branche kunnen landelijk uniforme regels vaststellen (zelfregulering).

- *Financieringsstromen en verantwoordelijkheden voor gewenste ruimtelijke, woon- en milieukwaliteiten volgen in principe dezelfde lijn als de kwaliteitsdoelstellingen, maar zonder financiële sturing op rijksniveau kan het niet*

Wanneer op basis van het eerdergenoemde beginsel de beoogde lokale kwaliteit wordt vastgesteld door de provinciale of lokale overheid, zou kunnen worden overwogen om ook de gelden die nodig zijn voor het bewerkstelligen en handhaven van die kwaliteit over te dragen aan de verantwoordelijke overheden. Wij kiezen er echter niet voor de nu nog geormerkte gelden voor bodemsanering en stedelijke vernieuwing over te hevelen naar het Provincie- of Gemeentefonds. Hoewel het op zichzelf zou passen in de gedachtegang van de herijking, kleven aan een dergelijke overheveling te grote nadelen. Stedelijke vernieuwing en bodemsanering zijn beleidsterreinen met een hoge politieke prioriteit. Op deze belangrijke terreinen zou de mogelijkheid tot financiële sturing vervallen, omdat dan een specifiek verdelingsmechanisme ontbreekt dat gestalte kan geven aan een prioriteitstelling op nationaal niveau. Het Rijk zou weliswaar kaders kunnen stellen, maar zou op de besteding van de gelden en het bereiken van de gestelde doelen niet meer – of slechts in beperkte mate – aanspreekbaar zijn. Dat achten wij voor nu en de afzienbare toekomst geen realistische mogelijkheid. Voor de bodemsanering geldt bovendien dat zich nu reeds een budgettair probleem aftekent om de gestelde doeleinden te realiseren, zodat er sprake zou kunnen zijn van het overhevelen van een tekort.

- *Het Rijk zou, voor onderwerpen waar EG-regelgeving geldt, zowel inhoudelijk als procedureel moeten volstaan met zich te conformeren aan die EG-regels, tenzij er aantoonbaar redenen zijn om meer te regelen dan de EU*

«Behoud en versterking van natuur en milieu vergen een activerend beleid in nationaal, Europees en internationaal verband. De ontkoppeling van economische groei en milieudruk, die de afgelopen jaren tot stand is gebracht, dient te worden gehandhaafd. Milieutechnologie zal worden gestimuleerd. Een verdere vergroening van het belastingstelsel is een belangrijk instrument. Voorts is een actief Nederlands optreden in internationaal en Europees verband nodig. Nederland zal in de Europese Unie pleiten voor een scherpe normstelling ten aanzien van milieu en dierenwelzijn, waaronder verbetering van de omstandigheden van intensieve veehouderij, alsmede afschaffing van het Europese non-vaccinatiebeleid. Nederland zal geen nieuw beleid introduceren dat stringenter is dan de Europese normen voorschrijven, tenzij een specifiek Nederlands probleem een specifieke Nederlandse oplossing vergt.»

Uit Hoofdpijnenakkoord, 16 mei 2003

De bijzondere situatie in Nederland, bijvoorbeeld vanwege de waterhuishouding, de ligging in een delta of de bevolkingsdichtheid, kan soms

reden zijn om beargumenteerd verder te gaan dan de EU. Ook praktische redenen kunnen aan de orde zijn: vroeger was het vaak zo dat in Nederland al regelingen golden op het moment dat de EU een onderwerp regelde. Wanneer de EU minder ver ging was het soms praktischer om de Nederlandse extra regels in stand te houden in plaats van lastige en oneerlijke overgangssituaties te creëren. Maar voor nieuwe EG-regels geldt dat nauwelijks meer. Men kan de zaak zelfs omkeren: de eerste inzet van Nederland zou moeten zijn om een onderwerp Europees te regelen en de Europese regels zo te laten ontwerpen dat ze ook voor Nederland toepasbaar en uitvoerbaar zijn. Pas als dat niet lukt, zou Nederland moeten kiezen voor eigen regelingen.

- *Als het niet leuker kan worden gemaakt, kan het vaak nog wel makkelijker (vrij naar het motto van de Belastingdienst)*

De ervaren ingewikkeldheid van en overmaat aan regels worden nog in de hand gewerkt doordat de regels en bijvoorbeeld aanvraagformulieren voor een burger of bedrijf moeilijk kenbaar en beschikbaar zijn. Met toepassing van ICT kan hetzelfde echter veel makkelijker toegankelijk en bruikbaar worden gemaakt, zoals bijvoorbeeld de Belastingdienst met zijn belastingaangifte per diskette of modem aantoonde. Het in elkaar schuiven van meer regelingen over hetzelfde, en – als dat niet verder lukt – het maximaal inzetten van ICT in zowel de voorlichting over als de uitvoering van regelgeving (registraties per internet) mogen misschien niet het aantal regels verminderen, maar dragen wel degelijk bij aan het verminderen van de regeldruk.

- *Regelgeving moet flexibel kunnen reageren op gewijzigde omstandigheden*

Ook starheid en het feit dat regels onvoldoende zijn aangepast aan gewijzigde omstandigheden kunnen de regeldruk onnodig vergroten. Om die reden willen wij nagaan of in de toekomst meer gebruik kan worden gemaakt van ministeriële regelingen, vooral als het gaat om technische uitwerking van normen en om implementatie van en verwijzing naar Europese normen. Daarnaast ligt het voor de hand de procedures die gelden bij de totstandkoming van amvb's gelijk te schakelen met de procedures die in het algemeen gelden op andere beleidsterreinen dan die van VROM.

Hiermee zijn de uitgangspunten geformuleerd op basis waarvan wij in de volgende hoofdstukken concrete voorstellen voor de herijking doen. Wij zullen deze uitgangspunten in de komende periode blijven hanteren bij de vaststelling de meerjarige programma's voor (wijzigingen in) de regelgeving van VROM, zodat ze voortdurend een rol spelen bij de afweging welke instrumenten wij voor de realisatie van het beleid zullen hanteren. In hoofdstuk 8 van deze brief wordt hierop nader ingegaan.

3. INTEGRATIE VAN DE VROM-REGELGEVING

Perspectief

De meeste voornemens die in deze brief worden geformuleerd zijn oplossingen op korte termijn en binnen de afzonderlijke regels. Ze hebben bovendien alleen betrekking op de wetgeving van VROM. Aansluiting vanuit beleidsterreinen van andere departementen zou zeer wenselijk zijn omdat dat een oplossing kan opleveren voor onnodige complexiteit en gebrek aan afstemming. Binnen de VROM-wetgeving zou echter al duidelijke winst kunnen worden geboekt door een vergaande integratie van de

grote VROM-wetten: de Woningwet, de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) en de Wet milieubeheer (Wm). Dit is echter iets dat niet op korte termijn kan worden bereikt. Het uitgangspunt moet zijn dat de overheid de problematiek van haar verbrokkelde en soms ook verkokerde bemoeienis niet langer op de burger of het bedrijf moet afwentelen. In plaats daarvan moet zij de voorgenomen activiteiten van initiatiefnemende burgers en bedrijven centraal stellen.

De in dit hoofdstuk beschreven situaties en voornemens hebben betrekking op bedrijven. Dat wil niet zeggen dat ze voor burgers essentieel anders zouden (moeten) zijn. Bedrijven lopen echter nog meer dan burgers tegen situaties als hier beschreven aan en hebben daar dus ook (veel) meer last van.

Wanneer een bedrijf op een bepaalde plek iets wil gaan (ver)bouwen, oprichten of aanleggen en dat vervolgens in gebruik wil nemen voor de uitoefening van een bepaalde activiteit, heeft het aan de overheid een tamelijk eenvoudige vraag: «Mag dat?» Idealiter zou het daarop snel en zonder al te veel bureaucratische rompslomp en kosten een helder antwoord krijgen: «Ja», «Nee» of «Ja, mits». In plaats daarvan krijgt het veelal te maken met een grote hoeveelheid overheidsvoorschriften, die over veel regelingen zijn verspreid en die elk hun eigen aanvraagprocedures, indieningsvereisten, bevoegd gezag, ambtelijke loketten, beoordelingscriteria, beslismomenten, afhandelingstermijnen, legesheffing, inspraakprocedures, bezwaar- en beroepsprocedures en toezichthouders kennen. Zelfs bij een eenvoudig bedrijf dat voor oprichting of wijziging alleen een bouwvergunning en een milieuvergunning nodig heeft, is dit al het geval. De vergunningen moeten elk op een afzonderlijk formulier worden aangevraagd. De gegevens die daarbij moeten worden verstrekt, zijn voor een deel dezelfde of lijken erg op elkaar, maar moeten wel op elk formulier afzonderlijk worden vermeld, soms in een andere vorm. De procedures die moeten worden doorlopen, zijn voor elk van de aanvragen verschillend: de milieuvergunning kent een uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure, waarin andere belanghebbenden bedenkingen tegen het ontwerp van de beslissing op de aanvraag kunnen inbrengen, de bouwvergunning niet. Ook de beslistermijnen verschillen van elkaar: de milieuvergunning moet binnen zes maanden worden verleend, de bouwvergunning binnen twaalf weken, maar er bestaat een mogelijkheid om die termijn met zes weken te verlengen. Voor de bouwvergunning moeten leges worden betaald, voor de milieuvergunning niet. Het is niet onmogelijk dat de voorschriften die aan de milieuvergunning worden verbonden, niet sporen met de eisen die de bouwregelgeving stelt. Toch moet het bedrijf aan beide soorten voorschriften voldoen. Als de aanvrager het niet eens is met de beslissing die hij op zijn aanvraag heeft gekregen, moet hij als het om de bouwvergunning gaat, eerst bezwaar maken bij de gemeente en kan hij daarna beroep instellen, eerst bij de rechtbank en daarna bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als het om de milieuvergunning gaat, moet het beroep rechtstreeks bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden ingesteld, het is niet nodig daaraan voorafgaand een bezwarenprocedure te volgen. Als de aanvrager bezwaren heeft tegen beide vergunningen, is het dus niet geheel denkbeeldig dat hij ook op zijn beroepen twee beslissingen krijgt (die voor wat de bouwvergunning betreft ook nog eens per fase van bezwaar of beroep verschillend kunnen zijn), die niet helemaal op elkaar zijn afgestemd. En dit is dan nog maar een eenvoudig geval !

In de beschreven situatie gaat het om een bedrijf dat een project wil realiseren waarvoor een vergunning vereist is. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor het gebruik of in werking hebben van een gebouw of

bedrijf, voor het uitvoeren van andere activiteiten en voor situaties waarvoor geen afzonderlijke vergunning nodig is, maar algemene regels van toepassing zijn. In al die gevallen is de basisvraag van het bedrijf: «Mag dat?» en moet het uit een overzichtelijk en zo eenvoudig mogelijk toetsingskader het antwoord kunnen afleiden.

De in dit hoofdstuk opgenomen voornemens beogen een meer structureel perspectief voor de langere termijn te bieden. Die oplossing zal gefaseerd tot stand moeten komen, maar de realisatie moet wel op korte termijn ter hand worden genomen. Gezien de geringe tijd die voor de herijkingsoperatie beschikbaar was, hebben de voornemens slechts betrekking op drie onderwerpen: vergunningverlening, uitvoeringsorganisatie en subsidieverlening. Deze onderwerpen hangen sterk met elkaar samen en liggen in elkaars verlengde, maar zijn niet onlosmakelijk met elkaar verbonden.

«VROM-vergunning»

Zowel voor een burger als voor een bedrijf zou het ideaal zijn wanneer er op een verzoek om toestemming voor een activiteit één beslissing zou volgen na het doorlopen van één procedure voor aanvraag/melding, besluitvorming, inspraak en bezwaar en beroep, waarbij er één bestuurlijk en één ambtelijk aanspreekpunt en één toezichthouder zou zijn. Dit resultaat zou, althans in theorie, kunnen worden bereikt door een goede procedurele en inhoudelijke coördinatie van de beslissingen op de verschillende aanvragen. Ook initiatieven in de sfeer van «één loket» of «verzamelaanvraag» brengen, althans virtueel, zo'n ideaal van een enkel aanspreekpunt en een enkele vergunning voor het bedrijf dichterbij. In de praktijk blijkt coördinatie echter, ondanks de bestaande wettelijke mogelijkheden daartoe, bijzonder moeilijk tot stand te brengen. En waar zij tot stand komt, blijkt ze vaak onvoldoende soelaas te bieden. Regelingen over coördinatie zijn ook bijna per definitie ingewikkeld. Verzamelformulieren en één loket voor het aanvragen van verschillende vergunningen lossen het probleem niet op van de verschillende toetsingskaders en termijnen van de afzonderlijke vergunningen.

Een veel betere oplossing is integratie van besluiten. Wanneer de huidige veelheid van besluiten wordt vervangen door één besluit, waardoor met één aanvraag kan worden volstaan en ook het aantal te doorlopen procedures tot één wordt teruggebracht, wordt het grootste praktische ongemak voor het bedrijf aangepakt. Er wordt een zeer grote vereenvoudiging gerealiseerd, zowel voor het initiatiefnemende bedrijf als voor degenen die het met die plannen niet eens zijn. Om zoveel mogelijk aan te sluiten bij het normale verloop van private planontwikkelingsprocessen, zal een vergunningaanvrager overigens ook de keuze moeten worden geboden om zo'n vergunning gefaseerd te verkrijgen. De aanvrager zal immers meestal de uitwerking van het ontwerp pas ter hand willen nemen nadat duidelijk is dat op die locatie in beginsel gebouwd mag worden en onder welke condities. Het maakt echter een groot verschil of een aanvrager zelf zijn vraag kan faseren en in de richting van eenzelfde bevoegd gezag allengs kan detailleren, conform een logisch ontwerp-proces, of dat hij voor afzonderlijke onderdelen of onderwerpen van eenzelfde ontwerp steeds bij een ander bevoegd gezag te biecht moet.

Binnen het beleidsterrein van VROM – het beheer van een groot deel van de fysieke omgeving – bestaan goede mogelijkheden voor zo'n integrale besluitvorming, uitmondend in een integrale vergunning. Een dergelijke vergunning wordt in deze brief voorlopig aangeduid met de werknaam «VROM-vergunning»; een andere term is wenselijk. Bij de nadere uitwerking zal worden nagegaan of het voordelen heeft daarbij een «aanbouw-systematiek» te kiezen.

Uiteraard kunnen de ervaringen uit lopende initiatieven in de sfeer van verzameloketten, -formulieren, of -vergunningen dienen als opstap naar een VROM-brede vergunningintegratie; en even vanzelfsprekend moeten mogelijkheden tot uitbreiding naar aangrenzende beleidsterreinen ook in het oog worden gehouden. Voor sommige initiatieven biedt het integreren van bouw- en milieuvergunning nauwelijks een oplossing, wanneer niet tevens de vergunningen en exploitatievoorschriften van andere departementen worden geïntegreerd.

Inspraak, bezwaar, beroep

Als er één besluit is met één besluitvormingsprocedure moeten ook de onderdelen van die procedure – indieningsvereisten, inspraak, bezwaar en beroep – eenvormig worden geregeld. Nu zijn die verschillend in de diverse geldende procedures. Zowel in de ruimtelijke ordenings- als in de milieuwetgeving komen regels voor die afwijken van de algemene regels van de Algemene wet bestuursrecht. Het gaat dan bijvoorbeeld om afwijkende beslistermijnen. Dat is niet alleen lastig en onoverzichtelijk voor de initiatiefnemers én degenen die daarop willen reageren, maar ook ondoelmatig voor de overheid. Voor alle partijen is een groot voordeel van een enkele integrale toestemmingsprocedure dat ook slechts één, maar dan wel een integrale, bezwaar- en beroepsmogelijkheid wordt geboden of (als de aard van het plan inspraak vereist) één integrale inspraak- en één integrale beroepsmogelijkheid. Een eerste stap op dit gebied is overigens al in voorbereiding. In een wetsvoorstel dat op dit moment bij de Raad van State ligt wordt voorgesteld de zogenoemde actio popularis uit de VROM-wetgeving te schrappen, met als doel aansluiting bij de algemene systematiek van beroepsrecht voor belanghebbenden. Het ligt voor de hand ook op andere punten volledig aan te sluiten bij de procedures uit de Algemene wet bestuursrecht. In overleg met het ministerie van Justitie wordt bezien wat hiervan de concrete consequenties zijn voor de bescherming van belangen zonder aanwijsbare belanghebbenden. Daarbij zal ook een standpunt moeten worden bepaald over het beroep in een of twee instanties en over andere uitwerkingskwesaties.

Bevoegd gezag

Wil het bedrijf daadwerkelijk integraal toestemming kunnen krijgen, dan moet het beslissende bestuursorgaan een integrale bevoegdheid hebben. Dat impliceert een beperkte herschikking van bevoegdheden ten opzichte van de huidige situatie. Concreet: het merendeel van de huidige toestemmingsbevoegdheden ligt nu op gemeentelijk niveau; wanneer een of meer van die bevoegdheden nu op provinciaal of rijksniveau liggen, kan dat een reden zijn om de integrale toestemmingsbevoegdheid ook op dat niveau te leggen. Het is overigens ook heel goed mogelijk dat beoordelingsaspecten die nu door Rijk of provincie worden getoetst, kunnen worden meegenomen bij een integrale toetsing op gemeentelijk niveau. Met andere woorden: een voorgenomen activiteit wordt door één bevoegd gezag getoetst zowel voor de ruimtelijke afweging en het milieuaspect, als voor de aspecten constructie en brandveiligheid en andere aspecten die bepalend zijn voor de kwaliteit van de leefomgeving. Voor zover de integratie van bevoegd gezag bij die integrale toets niet geheel mogelijk zou zijn, moet worden geregeld dat de betrokken bestuursorganen samen tot één beslissing komen, die aan het bedrijf kan worden bekendgemaakt. Die figuur zou echter zo veel mogelijk moeten worden voorkomen.

Toetsingskader

Een integrale beoordeling van een verzoek om toestemming maakt een integraal toetsingskader dringend gewenst. Voordat dat kan worden ontworpen, moet uiteraard eerst bekend zijn welke van de huidige vergunningen, ontheffingen en meldingen in de integrale vergunning zullen opgaan. Als het zover is, moeten de criteria, die nu verspreid zijn over formele wetten, amvb's, ministeriële regelingen, plannen en andere regelgeving, worden samengebracht in één handzaam kader. Dat zal ongetwijfeld het omvangrijkste, inhoudelijk lastigste en meest tijdrovende onderdeel van deze operatie zijn. Tegelijkertijd is dit het belangrijkste onderdeel om de huidige knelpunten op te lossen. De versnippering uit zich voor het bedrijf namelijk niet alleen doordat het bij verschillende instanties toestemming moet vragen, maar vooral doordat aan die toestemmingen eisen worden verbonden die niet op elkaar aansluiten of zelfs strijdig zijn. Bijvoorbeeld: voor de milieuvergunning moet een hoge schoorsteen worden gebouwd, maar volgens het bestemmingsplan is die verboden. In de huidige situatie kan het bevoegd gezag zulke strijdigheden niet tegen elkaar afwegen of wegstrepen, omdat elke regeling zijn eigen toetsingskader en grondslag kent. Integratie van de toetsingskaders en de wettelijke grondslagen is onontbeerlijk om zulke strijdigheden te vermijden.

Als vertrekpunt voor de inrichting van een geïntegreerd toetsingskader zou kunnen gelden:

- dat voorschriften over de locatie van een project (de plaats en de omgeving daarvan) zo veel mogelijk in het bestemmingsplan worden opgenomen,
- dat voorschriften over het fysieke object waarin de voorgenomen activiteiten gaan plaatsvinden (bijvoorbeeld het gebouw), zoveel mogelijk in één set objectgerichte technische voorschriften worden opgenomen,
- en dat voorschriften over het feitelijk gebruik van dat fysieke object zo veel mogelijk in één set technische gebruiksvoorschriften worden opgenomen.

Uit deze driedeling valt al op te maken dat er altijd een mogelijkheid blijft bestaan dat een bedrijf, dat gefaseerd ontwerpt en toestemming aanvraagt, met extra, of misschien wel prohibitieve, eisen te maken krijgt. Zo is het goed denkbaar dat in een eerste fase, terwijl nog niet bekend is welke winkels er in een winkelcentrum worden gevestigd, toestemming kan worden verleend voor een winkelcentrum op een bepaalde locatie en met bepaalde algemene bouwtechnische vereisten. Wanneer dan in een tweede fase specifieke detaillisten zich daar willen vestigen kan blijken dat het gebruik door hen extra eisen stelt aan brandvrije ruimten of aan bevoorradingspunten. Soms kan aan zo'n extra eis alsnog voldaan worden, maar soms ook niet. Dat is dan inherent aan het gefaseerde ontwerpproces van de aanvrager. Overigens doet die situatie zich nu ook al voor.

Uitvoering

De invoering van een VROM-vergunning en van VROM-brede algemene regels zal gevolgen (moeten) hebben voor de organisatie van de uitvoering. Waar nu nog afzonderlijke afdelingen voor bijvoorbeeld bouwtoezicht en milieu opereren, zal, zowel voor de vergunningvoorbereiding als voor het toezicht, een meer integrale werkwijze en interne organisatie noodzakelijk zijn. Zou dat niet het geval zijn, dan is de VROM-vergunning niet meer dan een façade, die niet de winst voor de burger oplevert die was beoogd.

Integratie van de vergunning is overigens niet voldoende om de door burgers ervaren regeldruk te verminderen. Een meer op service gerichte werkwijze, toepassing van klantvriendelijke hulpmiddelen als elektronische aanvragen, programmatisch en op de burger of het bedrijf afgestemd (integraal of juist specialistisch) toezicht en helder en voorspelbaar optreden dragen daar eveneens aan bij.

Zolang de integratie beperkt blijft tot (medebewinds)taken op het gebied van VROM, zal nog steeds de situatie voorkomen dat, behalve de VROM-vergunning, voor hetzelfde object tevens (bijvoorbeeld) een Wvo-vergunning, een ontheffing op grond van de provinciale landschapsverordening en een ontheffing op grond van de waterschapskeur nodig zijn, en dat op al die vergunningen en ontheffingen door de verschillende instanties toezicht moet worden gehouden. Met andere woorden: de VROM-vergunning heeft deels een automatische integratie van uitvoering en handhaving tot gevolg, maar desondanks zal nog steeds de noodzaak blijven bestaan voor (intern) een meer professionele en servicegerichte aanpak en (extern) een meer afgestemde wijze van uitvoering door diverse instanties. De lopende trajecten als «Servicegericht werken» en «Professionalisering van de milieuhandhaving» blijven daarmee dus onverminderd nuttig en noodzakelijk. De onderlinge samenhang tussen deze trajecten en dat van Handhaving op Niveau zullen nog worden versterkt. Over de wijze waarop een en ander moet worden uitgewerkt, zal uitvoerig worden overlegd met de betrokkenen, waaronder de vertegenwoordigers van de decentrale overheden. Conform eerder gemaakte bestuurlijke afspraken zal te zijner tijd worden nagegaan of deze aanpak voldoende resultaat heeft opgeleverd en zullen zonedoelmatig maatregelen in de sfeer van de uitvoeringsorganisatie worden getroffen.

Naar integratie van de VROM-regelgeving

De keuze voor een integrale vergunning betekent onvermijdelijk dat dit onderwerp in één wet moet worden geregeld, onder het gelijktijdig schrappen uit de betrokken regelingen van de vergunningstelsels waarvoor de integrale vergunning in de plaats komt. In die wet zullen ook enkele met het vergunningstelsel samenhangende onderwerpen moeten worden geregeld. In ieder geval geldt dat voor het bevoegd gezag, het toetsingskader, de inspraak en het beroep. Ook de regels over de uitvoering en de uitvoeringsorganisatie kunnen in die wet een plaats krijgen. In een volgende fase zou een integratie van de uitvoeringsorganisatie tot stand moeten komen, waarbij ook de andere overheden betrokken zijn. Uiteindelijk zal dit proces leiden tot een vergaande integratie van de betrokken wetgevingscomplexen, te beginnen met de grote VROM-wetten: Woningwet, Wet op de Ruimtelijke Ordening en Wet milieubeheer.

Bij de integratie passen ook geïntegreerde regels over andere onderwerpen, zoals de subsidieverlening. Met betrekking daartoe is er de afgelopen jaren binnen het beleidsterrein van VROM al een aantal grote operaties uitgevoerd. Vooral de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing, het Besluit woninggebonden subsidies van 1992, de wijziging van dat besluit in 1993 en de Wet stedelijke vernieuwing hebben gezorgd voor het fors terugdringen van het aantal subsidieregelingen op het terrein van het wonen. Uniformering van de regels voor financiële bijdragen is verder bereikt doordat een groot aantal algemene subsidiebepalingen in de Algemene wet bestuursrecht is geregeld en de financiële stimuleringsregelingen van VROM daaraan zijn aangepast. Voorts is in het Besluit milieusubsidies een aantal algemene bepalingen over milieusubsidies ondergebracht. Het onderbrengen van de gemeenschappelijke bepalingen over de VROM-subsidieregelingen in één regeling kan bijdragen aan een verdere uniformering.

4. BELANGRIJKSTE CONCLUSIES PER DEELTERREIN

Na de VROM-brede voornemens die in hoofdstuk 3 aan de orde kwamen, wordt in dit hoofdstuk achtereenvolgens ingegaan op de deelterrinen (clusters) die bij het herijkingsproces zijn onderscheiden. Daarbij wordt per deelterrein aangegeven wat de karakteristieken, de grootste knelpunten en de belangrijkste voornemens tot vereenvoudiging van de regelgeving zijn. De voornemens worden niet gedetailleerd beschreven. De bijlage bij deze brief geeft een schematisch overzicht van de voornemens met betrekking tot de afzonderlijke regelingen.

In dit hoofdstuk staan verschillende voornemens tot het samenbrengen van nu nog elders in de milieuwetgeving geregelde onderwerpen in de Wet milieubeheer. Bij de veel verder gaande integratie van de VROM-regelgeving zoals beschreven in hoofdstuk 3, zal moeten worden gezien hoe die voornemens daarin een plaats kunnen krijgen.

4.1 Stoffen en producten

Karakteristieken van het deelterrein

De cluster omvat de Wet milieugevaarlijke stoffen (Wms) met een groot aantal daaraan gekoppelde uitvoeringsregelingen, de Kernenergiewet met enkele bijbehorende regelingen, en enkele typekeuringsregelingen die gebaseerd zijn op de Wet inzake de luchtverontreiniging. In totaal gaat het om 107 regelingen. Een belangrijk deel van de regelingen dient ter implementatie van EG-verplichtingen.

Er zijn enkele belangrijke lopende ontwikkelingen op dit terrein:

- In 2001 zijn met de Strategienota Omgaan Met Stoffen (SOMS; kamerstukken 27 646, nr. 2, VROM 001285 en VROM 020941) belangrijke elementen toegevoegd aan het Nederlandse stoffenbeleid. De Tweede Kamer en het bedrijfsleven hebben ingestemd met SOMS.
- Binnen de EU wordt gewerkt aan nieuwe Europese regels voor het stoffenbeleid (het systeem «REACH») als vervolg op het in 2001 gepresenteerde Witboek stoffen.
- Er is een proeve van een nieuw hoofdstuk 9 van de Wet milieubeheer opgesteld ter vervanging van de Wms en van bepalingen over toestellen uit andere wetten zoals de Wet inzake de luchtverontreiniging en de Wet geluidhinder. De nieuwe beleidsmatige inzichten over stoffen zijn daarin verwerkt. De verdere afronding van het voorstel wacht op het bekend worden van de voorstellen vanuit Brussel.

Knelpunten

De meest in het oog springende knelpunten binnen deze cluster zijn de volgende.

- De Wms en de bijbehorende regelingen over stoffen leveren voor het bedrijfsleven veel administratieve lasten op. Vanwege de Europese grondslag van het merendeel van de regelingen op dit terrein is het niet gemakkelijk om die lasten te verminderen. Het is zeker niet ondenkbaar dat als gevolg van de invoering van de nieuwe Europese regels voor het stoffenbeleid de administratieve lasten zelfs nog verder zullen toenemen. Een van de belangrijkste redenen voor zo'n toename zou kunnen zijn dat waarschijnlijk voor alle bestaande en nieuwe stoffen boven een bepaald productievolume een risicobeoordeling zal moeten worden gemaakt. Daar zullen belangrijke, ook door het bedrijfsleven onderschreven, voordelen tegenover kunnen staan. De bedrijven kunnen bijvoorbeeld zelf de risicobeoordelingen maken en de gegevens over alle stoffen komen overzichtelijk beschikbaar in een

centrale database. Bij sommige verbodsregelingen of regelingen waarbij stoffen geleidelijk worden uitgefaseerd, nemen de administratieve lasten af.

- Er is op dit terrein een groot aantal regelingen, die bovendien een zeer technisch karakter hebben. Daardoor zijn ze voor niet-inhoudelijk betrokkenen onoverzichtelijk en moeilijk toegankelijk. Ten dele is dat inherent aan het onderwerp, maar het blijft belangrijk om het stelsel zo beknopt en overzichtelijk mogelijk te laten zijn.

Algemene conclusies

De sturingsfilosofie op het gebied van stoffen en producten is gebaseerd op nationale en internationale regelgeving die rechtstreeks op het bedrijfsleven is gericht. Geboden (onderzoek, informatie, registratie) en verboden (toepassingen) gelden zo universeel mogelijk en zonder tussenkomst van decentrale overheden. Handhaving gebeurt dan ook door het Rijk (VI).

De belangrijkste algemene conclusies naar aanleiding van de doorlichting op dit beleidsterrein zijn:

- Een goede Nederlandse inzet bij de voorbereiding van Europese regelgeving is van het grootste belang. Hierop wordt teruggekomen in hoofdstuk 6 van deze brief.
- Een deel van de regelgeving op dit terrein wordt op dit moment al vereenvoudigd. Voorbeelden daarvan zijn het samenvoegen van de huidige drie regelingen ter uitvoering van het Asbestverwijderingsbesluit en het snoeien in de voorschriften van de Regeling terugwinning oplos- en reinigingsmiddelen. Verder worden enkele geplande regelingen niet ingevoerd, zoals het Besluit asbestinventarisatie in niet-sloopsituaties.
- Integratie van de Wms in de Wet milieubeheer wacht op de totstandkoming van de Europese regelgeving op basis van het nieuwe stoffenbeleid. Weliswaar kunnen de Europese regels een verhoging van de administratieve lasten met zich meebrengen, maar deze stijging kan enigszins worden beperkt door het stroomlijnen van de Nederlandse wetgeving op het gebied van stoffen en producten, zoals dat in de proeve van hoofdstuk 9 van de Wet milieubeheer is voorgesteld. In het kader van het aanstaande EG-voorzitterschap zal met kracht worden gestreefd naar beperking van de administratieve lasten die uit de te stellen eisen voortvloeien.
- In gevallen waarin regelingen betrekking hebben op dezelfde of vergelijkbare onderwerpen bevordert het samenvoegen ervan doorgaans de overzichtelijkheid en hanteerbaarheid voor de uitvoeringspraktijk (overheden, burger en bedrijf), ook wanneer er inhoudelijk weinig of niets verandert.

Voornemens met betrekking tot specifieke regelingen

Zoals eerder aangegeven, is vanwege internationale verplichtingen het aantal mogelijkheden tot wezenlijke afslanking beperkt. De volgende wijzigingen zijn wel mogelijk:

- Met betrekking tot houtverduurzamingsmiddelen zal één besluit worden opgesteld waarin naast het onderdeel creosoot van het besluit PAK-houdende coatings en het ontwerp-besluit koperhoudende houtverduurzamingsmiddelen, ook de bepalingen voor creosoot en carbolineum op grond van het Besluit implementatie EG-verbodsrichtlijn Wms 1998 worden meegenomen. Daarbij zal duidelijkheid worden gecreëerd over de verhouding tussen de Bestrijdingsmiddelenwet en de Wms. Kritisch zal worden bekeken of dat gedeelte van het ontwerp-besluit koperhoudende houtverduurzamingsmiddelen dat verder gaat

dan de EU voorschrijft, met het oog op de uitgangspunten van de herijking moet worden gehandhaafd.

- Het Asbestbesluit milieubeheer wordt geïntegreerd in de vergunningverlening op grond van de Wm om de inzichtelijkheid voor burger en bedrijf te vergroten. Daarbij zal afstemming plaatsvinden met de arbeidsomstandighedenregelgeving en wordt rekening gehouden met de verplichte implementatie van de Europese richtlijn.
- Met het ministerie van SZW zal worden overlegd over het koppelen van de Regeling lekdichtheidsvoorschriften koelinstallaties 1997 en de Aanwijzingsregeling Stichting Erkenningsregeling voor de uitoefening van het Koeltechnisch Installatiebedrijf (STEK) aan het Besluit drukapparatuur van SZW. Verder zal worden nagegaan of de Aanwijzingsregeling STEK niet moet worden omgezet in een algemene certificeringsregeling.
- Het Besluit vluchtige organische stoffen en de daarbij behorende uitvoeringsregelingen zullen zo veel mogelijk worden vereenvoudigd en samengevoegd.
- Met het ministerie van OCenW zal worden gesproken over de overheveling van regelingen over opleidingseisen en examinering naar dat ministerie.
- Met het ministerie van VenW zal worden overlegd over de mogelijkheden tot integratie van de typekeuringsregelgeving voor motorvoertuigen, vervangingskatalysatoren en bromfietsen in het Voertuigreglement. Hiermee staan voor de gebruikers van de voorschriften (de fabrikanten en importeurs) alle voorschriften die aan voertuigen worden gesteld overzichtelijk op één plek.
- Overlegd zal worden over de vraag of het aantal ministeries dat bevoegd is met betrekking tot het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen kan worden beperkt.
- In het Besluit stralingsbescherming zal in plaats van een vergunningstelsel een stelsel van meldingsplicht gekoppeld aan algemene regels worden opgenomen voor bijvoorbeeld het gebruik van kleine ingekapselde bronnen voor niveaumetingen in bedrijven.
- Wanneer de eisen van Europese regelgeving dit toelaten, zullen het Besluit typekeuring verwarmingstoestellen luchtverontreiniging stikstofoxiden, het Besluit typekeuring houtkachels luchtverontreiniging koolstofmonoxide en de beide bij deze besluiten behorende ministeriële regelingen worden geschrappt overeenkomstig het uitgangspunt dat zo veel mogelijk moet worden aangesloten bij EG-regels.
- De Regeling bekendmaking rechtvaardiging gebruik van ioniserende straling zal worden geschrappt. In plaats daarvan zal in het Besluit stralingsbescherming een kapstok worden gemaakt voor een lijst die door de Minister van VROM wordt bijgehouden, bij voorkeur via internet.
- De vier bestaande saneringsregelingen voor asbestwegen zullen op korte termijn worden geschrappt omdat de saneringsoperatie binnenkort moet zijn afgerond.

Daarnaast zullen verwante regelingen zo veel mogelijk worden samengevoegd om een hanteerbaarder situatie voor de uitvoeringspraktijk te krijgen. Voorbeelden daarvan zijn: het samenvoegen van het Besluit zwavelgehalte brandstoffen en het Besluit kwaliteitseisen brandstoffen wegverkeer tot een besluit, waarin per brandstof wordt aangegeven waarvoor de brandstof bestemd is en aan welke kwaliteitseisen die brandstof moet voldoen;

- het samenvoegen van het Besluit in-, uit- en doorvoer radioactieve afvalstoffen en het Besluit vervoer splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen, waarbij tevens wordt gekeken naar de consistentie en de toegankelijkheid van vooral het laatste besluit;
- het samenvoegen van de Regeling radionucliden bevattende aanwijs-

instrumenten, de Regeling goedgekeurde ionisatie-rookmelders en de Regeling gebruiksartikelen stralingsbescherming.

Bij andere mogelijkheden tot vereenvoudiging zal worden nagegaan of de daarvoor nodige tijdsinzet wel verantwoord is gezien de komende Europese regels in het kader van het nieuwe Europese stoffenbeleid. Voorbeelden zijn:

- het samenbrengen van verbodsregelingen met betrekking tot diverse stoffen in het Besluit implementatie EG-verbodsrichtlijn Wms 1998, waarbij de redactie van de richtlijnen waar mogelijk directer wordt gevolgd;
- het schrappen van de Regeling aandachtstoffen 1994 en het Besluit melding nieuwe kennis milieugevaarlijke stoffen inclusief de grondslagen voor deze regelingen in artikelen 20 en 22 Wms; deze aanpassingen zouden kunnen worden meegenomen bij de aanpassing van de gehele stoffenwetgeving.

Administratieve lasten en bestuurslasten

Zoals hiervoor werd aangegeven kunnen de nieuwe Europese regels voor het stoffenbeleid leiden tot een toename van de administratieve lasten. Door de voorgenomen integratie in hoofdstuk 9 van de Wm en de andere hiervoor genoemde voornemens kan dit effect enigszins worden beperkt. Bij de verdere besluitvorming rond de Europese voorstellen zullen de administratieve lasten voor Nederland een belangrijk aandachtspunt blijven.

De bestuurslasten die voortkomen uit de uitvoering van de regelingen van deze cluster liggen voor het overgrote deel op rijksniveau. De hiervoor genoemde beperkte afslankingsmogelijkheden kunnen deze lasten naar verwachting enigszins doen dalen.

4.2 Afvalstoffen

Karakteristieken van het deelterrein

In een land als Nederland waar veel wordt geproduceerd en geconsumeerd is er ook een omvangrijke stroom afvalstoffen. Als dat afval ongereguleerd wordt weggegooid, op de bodem of op straat, zal dat een groot risico voor de volksgezondheid en het milieu veroorzaken. Veel afvalstoffen zijn immers schadelijk voor het milieu en de mens en moeten daarom op een verantwoorde wijze worden verwerkt. Regulering is daarom gewenst. Overigens blijkt uit onderzoek dat burgers zwerfvuil al jaren ervaren als een van de grootste ergernissen in hun woonomgeving.

De cluster afvalstoffen betreft alle regelingen op het gebied van het afvalbeheer. Deze regelingen zijn in het algemeen sterk Europees bepaald. De wettelijke regeling is recent (per 8 mei 2002) grondig herzien. Daaruit voortvloeiende andere regelingen moeten nog worden herzien. Dit betekent dat een aantal regelingen zal vervallen en gedeeltelijk wordt vervangen door nieuwe regelingen. De herziening vloeit voort uit de behoefte die eind jaren negentig bij het parlement, het kabinet en het bedrijfsleven bestond om te komen tot een visie op het afvalbeheer voor de periode na het jaar 2000. Naar aanleiding daarvan is door de Minister van VROM de Commissie Toekomstige Organisatie Afvalverwijdering (Commissie-Epema) ingesteld. De commissie heeft in 1996 een voorstel voor een dergelijke visie gedaan, dat grotendeels is overgenomen in een regeringsstandpunt. Een belangrijk onderdeel van het regeringsstandpunt is de verschuiving van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van provinciaal naar rijksniveau. Alle partijen waren het erover eens dat dit

noodzakelijk was, gelet op de vele nationale en internationale ontwikkelingen op afvalgebied.

In de herijkingsoperatie is uitgegaan van het stelstel van regelingen zoals dat eruit ziet na implementatie van enkele nieuwe Europese richtlijnen en na uitvoering van alle plannen in het kader van genoemde herziening. Daarvan uitgaande telt de cluster afvalstoffen 43 regelingen. Deze regelingen beogen de noodzaak tot afvalverwijdering zo veel mogelijk te voorkomen door stimulering van preventie en nuttige toepassing. De regelingen richten zich voornamelijk op bedrijven die zich bezig houden met activiteiten van afvalbeheer. Daarnaast richten de regelingen zich op bedrijven waar afvalstoffen ontstaan en op bedrijven die bepaalde producten op de markt brengen.

Knelpunten

Hoewel soms het beeld bestaat dat de afvalregelgeving veel te uitgebreid en gedetailleerd is, komt uit gesprekken met veel brancheorganisaties naar voren dat dit niet het grootste probleem is en dat veel ergernis daarover kan worden weggenomen door goede voorlichting. Ook burgers geven aan niet te veel aan de regels te willen veranderen, maar wel behoefte te hebben aan voorlichting over afvalverwijdering. Brancheorganisaties geven aan dat veel problemen niet in de regelgeving als zodanig zitten, maar in de uitvoeringspraktijk. Een veel gehoorde klacht is de lange duur van vergunningprocedures en de kwaliteit van de handhaving. De handhaving van de regelgeving is een permanent aandachtspunt, omdat bij afvalstoffen altijd het risico bestaat dat ze illegaal worden gestort. Uit de burgertoets komt naar voren dat burgers nog te weinig weten waar hun inspanningen toe leiden en dat voorlichting hierbij zou kunnen helpen. Zaken als het KCA-logo worden als waardevol ervaren.

Belangrijke knelpunten zijn:

- Er is onduidelijkheid over de vraag wat nu precies wel en wat niet een afvalstof is. Het begrip afvalstof is echter Europees bepaald. Ook veel andere knelpunten vloeien voort uit Europese regelgeving, zoals de procedures in het kader van de Europese Verordening betreffende het toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen (EVOA). Deze problemen vallen helaas niet in de Nederlandse wetgeving op te lossen.
- Er is sprake van stapeling van beleid en regelgeving. Daarbij is het bijvoorbeeld niet duidelijk wat de afbakening is tussen de regelingen voor bagger, grond, bouwstof en afvalstof.

Algemene conclusies

- Bij de handhaving van de afvalstoffenregelgeving is het uitgangspunt ketenhandhaving. Beoogd wordt de actoren in de afvalketen en de afvalstromen te volgen, zodat het risico op het illegaal storten of verbranden kan worden geminimaliseerd.
- Het afvalstoffenbeleid is sterk internationaal bepaald. Zoals hiervoor werd aangegeven, was dat eind jaren negentig een van de redenen om te besluiten de regelgeving te centraliseren. Het feit dat veel knelpunten worden veroorzaakt door Europese regelgeving, is een extra reden voor een goede Nederlandse inzet bij de voorbereiding van Europese regelgeving. In het kader van de in hoofdstuk 6 van deze brief genoemde Europese voornemens tot vereenvoudiging van de Europese regelgeving wordt door Nederland nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de richtlijnen op het gebied van afvalstoffen.
- Verder zal meer aandacht moeten worden besteed aan voorlichting over de regelgeving op het gebied van afvalstoffen. Met name wordt

ook gedacht aan het beter benutten van de mogelijkheden die de ICT op dat vlak biedt. Overigens zal ook worden bekeken in hoeverre de ICT mogelijkheden biedt om de administratieve lasten verder te reduceren, bijvoorbeeld door het mogelijk te maken de begeleidingsbrief van afvalstoffen te digitaliseren.

- Afval wordt tot nu toe als sectoraal milieuprobleem behandeld. Nader onderzocht zal worden in hoeverre de afvalstoffenregelgeving kan worden geïntegreerd met overige milieuregelgeving, zoals die met betrekking tot stoffen en producten. Te denken valt aan het ontwikkelen van een integraal productbeleid, waaronder afvalstoffenbeleid in lijn met de proeve van hoofdstuk 9 van de Wet milieubeheer zoals die in paragraaf 4.1 van deze brief aan de orde komt.

Voornemens met betrekking tot specifieke regelingen

Op het terrein van afvalstoffen zullen naar aanleiding van de herijkingsoperatie de volgende acties worden ondernomen.

Intrekken

Het Besluit beheer land- en tuinbouwfolies en de Regeling aanwijzing land- en tuinbouwfolies worden ingetrokken. De regelingen worden soms deels niet nageleefd vanwege technische oorzaken. Aan de andere kant heeft de markt het probleem inmiddels zelf opgepakt, waardoor een aanvaardbaar milieuresultaat kan worden behaald. Gezien het in hoofdstuk 2 beschreven uitgangspunt «Ruimte geven, verantwoordelijkheid nemen: zelfregulering», hebben de regelingen geen toegevoegde waarde meer.

- De Regeling voorwaarden inzamelen huishoudelijke afvalstoffen bij elk perceel wordt ingetrokken. De gemeenten hebben een wettelijke zorgplicht voor de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen. Uit het oogpunt van decentralisatie is het dan niet noodzakelijk om te bepalen binnen welke maximale afstand van de perceelgrens de gemeente moet zorgdragen voor de inzameling van huishoudelijk afval.
- Omdat tijdens de parlementaire behandeling van het ontwerpbesluit beheer autobanden op verzoek van de Tweede Kamer is besloten af te zien van het voorschrijven van een separate registratieverplichting voor autobanden, hoeft de voorgenomen Regeling beheer autobanden, die een uitwerking zou bevatten van deze separate registratie, niet te worden doorgezet (het Besluit beheer autobanden blijft wel bestaan).

Europese regelgeving als maat

Zoals eerder in deze brief aangegeven is het uitgangspunt dat niet verder gegaan wordt dan uit Europese regelgeving voortvloeit, tenzij er een belangrijke reden is om af te wijken. In een aantal regelingen op het gebied van afvalstoffen wordt verder gegaan dan Europese regelgeving. Dit heeft in vrijwel alle gevallen te maken met het feit dat er al bestaande verdergaande Nederlandse regelgeving was die is gehandhaafd. Deze al jaren bestaande praktijk wordt door het bedrijfsleven ondersteund. Er is geen aanleiding om dit in het kader van de herijking te wijzigen. Voornemens die wel voortvloeien uit het genoemde uitgangspunt zijn:

- Op grond van Europese regelgeving moeten inzamelaars van afvalstoffen worden geregistreerd. Er worden echter geen eisen gesteld aan deze registratie, met als gevolg dat iedereen voor registratie in aanmerking komt. Daarom bestaat het voornemen aan de registratie kwaliteitseisen te verbinden (kredietwaardigheid, vakbekwaamheid en goed gedrag). Het merendeel van de inzamelaars voldoet hier al aan, omdat zij in het kader van het beroepsvervoer een vergunning moeten hebben, waarbij dezelfde kwaliteitseisen gelden. Dit betekent dat de eisen vooral zien op handelaren en bemiddelaars. Aangezien deze

kwaliteitseisen de handhaafbaarheid van de regelgeving ten goede komen, wordt afgeweken van het beginsel dat niet verder gegaan wordt dan Europese regelgeving.

- Het ontwerpbesluit mobiele puinbrekers is puur nationale regelgeving, maar is zeer gewenst door de branche. Nu bestaat voor het gebruik van mobiele puinbrekers provinciale regelgeving. Dit betekent dat de eisen die aan mobiele puinbrekers worden gesteld per provincie verschillen, hetgeen voor de branche een groot knelpunt oplevert. Door het in een algemene maatregel van bestuur opnemen van landelijke regels voor mobiele puinbrekers (technische uniformering) wordt dit knelpunt weggenomen. Bijkomend voordeel is dat de administratieve lasten voor deze branche zullen dalen, omdat geen vergunning meer hoeft te worden aangevraagd.
- Het Landelijk afvalbeheerplan is een belangrijk element van het afvalbeheer en is Europees voorgeschreven. De verplichte vierjaarlijkse herziening is echter niet Europees voorgeschreven. Deze vierjaarlijkse herziening brengt veel bestuurslasten met zich mee en maakt het moeilijker om aan te sluiten bij andere beleidsplannen voor de leefomgeving. De vierjaarlijkse herzieningstermijn zal daarom worden losgelaten.

Vermindering regeldruk door het schrappen, samenvoegen of verbeteren van onderdelen van regelgeving

- Het P.C.B.-, P.C.T.- en chlooretheen-besluit Wet milieugevaarlijke stoffen en de Regeling verwijdering PCB's kunnen door procedurele, technische verbeteringen en harmonisatie van begrippen en systemen worden opgenomen in één nieuw Besluit beheer PCB's.
- De regelingen over logo's worden samengevoegd, evenals die over voertuigen.
- Het afgeven van een verklaring van geen bedenkingen door de Minister van VROM als voorwaarde voor afgifte door het bevoegd gezag van een vergunning voor bepaalde afvalbe- of verwerkende inrichtingen kan vervallen. De verklaring heeft tot doel de Minister van VROM een sturingsinstrument te geven voor de capaciteit voor afvalverwerking. Het Landelijk afvalbeheerplan geeft daartoe echter voldoende mogelijkheden.
- De regelgeving die ziet op het beheer van producten in het afvalstadium verplicht de doelgroep tot het aangeven op welke wijze de producten worden ingenomen, hergebruikt en verwijderd. Deze regelgeving kan worden vereenvoudigd door te kiezen voor het melden van de wijze waarop men aan de regelgeving voldoet, in plaats van een mededeling die door de Minister van VROM moet worden goedgekeurd. Daarnaast wordt een rapportageformat ingevoerd in plaats van een jaarverslag, waardoor wordt voorkomen dat het bedrijfsleven te veel informatie aanlevert.
- Om te voorkomen dat bedrijfs- en gevaarlijke afvalstoffen illegaal worden verbrand of gestort, is het van groot belang de actoren in de afvalketen en de afvalstromen te kunnen volgen. Dit systeem van ketenhandhaving leidt wel tot hogere administratieve lasten, omdat de ontvangers van deze afvalstoffen de ontvangst daarvan moeten melden. Om de administratieve lasten te verlagen zal elektronisch melden mogelijk worden gemaakt. Ook zal het systeem over een aantal jaren worden geëvalueerd om te bezien welke bijdrage het systeem precies aan de handhaving levert.
- Voor het nuttig toepassen van afvalstoffen is op grond van de Europese kaderrichtlijn afvalstoffen een vergunning vereist. De kaderrichtlijn maakt het mogelijk hiervan vrijstelling te verlenen als er bepaalde algemene voorschriften zijn gesteld. Bezien zal worden in hoeverre deze algemene voorschriften tot stand kunnen worden gebracht. De eventuele invoering van deze algemene voorschriften zal

leiden tot minder vergunningen en dus tot een daling van de administratieve lasten.

Administratieve lasten en bestuurslasten

De voornemens om een aantal regelingen in te trekken zullen leiden tot een daling van administratieve lasten. Daarnaast zal een groot aantal overige voorstellen (invoeren van uniforme regels voor mobiele brekers, (elektronisch) melden en registreren van afvalstoffen, het doen van een melding in plaats van een mededeling en het maken van een rapportageformat in plaats van een jaarverslag bij productbesluiten, het vervallen van de verklaring van geen bedenkingen) eveneens leiden tot een aanzienlijke daling van de administratieve lasten.

De hiervoor beschreven herziening van de afvalstoffenregelgeving leidt tot een aanzienlijke vermindering van de bestuurslasten voor mede-overheden. Ook het voorstel voor de mobiele brekers, het afschaffen van de verklaring van geen bedenkingen en de uniformering van de meldingen zullen een daling van de bestuurslasten bewerkstelligen.

4.3. Inrichtingen, water en externe veiligheid

Karakteristieken van het deelterrein

De milieuregelgeving voor bedrijven (in de milieuwetgeving aangeduid als inrichtingen) is voornamelijk gebaseerd op hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer. Met dat hoofdstuk wordt een integrale regulering beoogd van de milieugevolgen van die bedrijven die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken. De regulering vindt voor ongeveer 20% van de bedrijven plaats via individuele vergunningen, waarbij vrijwel steeds een gemeente of een provincie het bevoegd gezag is, en voor ongeveer 80% van de bedrijven via landelijk geldende algemene regels, waarbij steeds de gemeente bevoegd gezag is. Een nieuwe ontwikkeling is het voornemen om een deel van de regulering in de toekomst heel anders vorm te geven: via emissiehandel. Aan een voorstel voor emissiehandel met betrekking tot CO₂ en NO_x, op te nemen in een nieuw hoofdstuk 16 van de Wm, wordt gewerkt.

In deze cluster zijn ook regelingen meegenomen die verwant zijn aan de regelgeving voor inrichtingen. Het gaat hier voornamelijk om regelingen met betrekking tot externe veiligheid, afval-, drink- en zwemwater en kamperen.

Knelpunten

Zowel uit de eigen ervaringen binnen het ministerie van VROM, als uit de reacties van externe betrokkenen is gebleken dat dit deelterrein nogal wat knelpunten kent. Hierna volgt een samenvatting van de belangrijkste punten.

- Een algemeen aandachtspunt is dat de administratieve lasten rond de vergunningverlening voor bedrijven zeer hoog zijn, vooral door de grote hoeveelheden informatie die bij vergunningaanvragen moeten worden verstrekt. Kleinere bedrijven die kunnen volstaan met een melding, worden vaak geconfronteerd met zeer ingewikkelde meldingsformulieren, die bovendien per gemeente verschillen.
- Een ander knelpunt vloeit voort uit het feit dat het aantal bevoegde instanties (vooral gemeenten) zeer groot is. Hierdoor is de noodzakelijke deskundigheid erg versnipperd. Dit kan gevolgen hebben voor de uitvoering en de handhaving. Vooral bij bedrijven waarbij de veiligheid

in het geding is, wordt de vraag gesteld of de gemeente wel het juiste bevoegde gezag is.

- Uit de reacties van betrokkenen blijkt dat de huidige regelgeving te versnipperd en te sectoraal wordt gevonden. Een bedrijf heeft veel verschillende vergunningen nodig of valt onder verschillende algemene regels; de procedures en exploitatievoorschriften zijn niet op elkaar afgestemd. De coördinatieregelingen die er zijn (tussen bouw- en milieuvergunning en tussen milieu- en Wvo-vergunning) worden als lastig ervaren.
- Het huidige vergunningenstelsel wordt door het bedrijfsleven zeer star gevonden, mede door de jurisprudentie. Als een vergunning op hoofdzaken wordt verleend, is de kans groot dat die wordt vernietigd. Er is te weinig ruimte voor het verlenen van vergunningen per concern of voor een bedrijfsterrein.
- De in de regelgeving opgenomen begrippen en definities zijn onhelder en vaak tegenstrijdig. Er zijn vaak discussies over de vraag welke overheid volgens het Inrichtingen- en vergunningenbesluit bevoegd gezag is. Er wordt volgens sommige reacties in de Nederlandse regelgeving te weinig aangesloten bij begrippen die in Europees verband worden gehanteerd.
- Uit de burgertoets blijkt dat veel vragen en klachten betrekking hebben op hinder die door inrichtingen worden veroorzaakt (vooral geluid en stank). Ook blijkt dat het moeilijk is voor burgers om een serieuze rol te spelen bij inspraak, omdat zij een gebrek aan technische kennis ervaren en de termijnen kort zijn.

Algemene conclusies

Een wezenlijke verbetering voor de wat langere termijn kan voortkomen uit de in hoofdstuk 3 genoemde «VROM-vergunning». Als die er komt, zijn afzonderlijke vergunningen voor onder andere de milieu- en bouwaspecten van nieuwe bedrijven niet meer nodig. Waar gekozen wordt voor regulering via algemene regels, zal integratie van exploitatievoorschriften verbetering opleveren voor gebruikers en overheden doordat deze voorschriften eenduidiger, consistenter en overzichtelijker worden. Tevens heeft het vervangen van vergunningen door algemene regels een aanzienlijke daling van de administratieve lasten tot gevolg. Bij de herziening van de algemene regels voor inrichtingen zullen tevens bestaande knelpunten worden weggenomen en voorschriften kritisch worden bekeken op nut en noodzaak en relatie tot de verschillende doelgroepen. In zowel vergunningen als algemene regels zal voor bedrijven die op eigen wijze voldoen aan de eisen ter bescherming van het milieu, meer ruimte geboden worden.

Op langere termijn zou mogelijk nog meer winst kunnen worden geboekt wanneer de integratie mede betrekking zou hebben op vergunningen die berusten op regelgeving en exploitatievoorschriften van andere departementen. Wij hebben er echter voor gekozen de integratie te beperken tot de regelgeving van VROM.

Voornemens met betrekking tot specifieke regelingen

Hierna volgen, in aanvulling op het vorige punt, de belangrijkste voornemens tot aanpassing van de huidige regelgeving of tot onderzoek van de mogelijkheid en wenselijkheid van dergelijke aanpassingen.

- Het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (lvb), de centrale amvb met betrekking tot bedrijven, zal integraal worden herzien. Daarbij zal de verdeling van bevoegdheden over de bevoegde instanties zo eenduidig mogelijk worden gemaakt, zal de omschrijving van de categorieën worden verhelderd en gestroomlijnd, zullen over-

bodige verplichtingen tot het verstrekken van gegevens bij de vergunningaanvraag worden geschrapt, zal worden gestreefd naar stroomlijning van de gang van zaken bij vergunningaanvragen en zal de adviesrol van de VROM-Inspectie worden beperkt.

- De ongeveer 15 amvb's op grond van artikel 8.40 Wm (die voor categorieën bedrijven de vergunningplicht vervangen en exploitatievoorschriften bevatten) worden alle of groepsgewijs samengevoegd. Hierdoor kan een betere afstemming tussen de amvb's worden bereikt. Bekeken wordt in hoeverre de voorschriften voor het lozen in de bodem uit het Lozingenbesluit bodembescherming ook in de geïntegreerde amvb(s) kunnen worden opgenomen. In overleg met het ministerie van VenW zullen algemene regels op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren waar mogelijk en doelmatig in de nieuwe algemene regels worden opgenomen, zodat de ondernemer met nog minder regelingen wordt geconfronteerd. Integratie met behoud van bevoegdheden (zoals reeds bijvoorbeeld in het Besluit glastuinbouw heeft plaatsgevonden) is daarbij uitgangspunt. Nader moet worden onderzocht of het de voorkeur verdient om te kiezen voor één integrale amvb of voor bijvoorbeeld vier amvb's voor vergelijkbare soorten van activiteiten. In de amvb's-nieuwe stijl kan een onderscheid worden gemaakt tussen kleine, middelgrote en grote bedrijven, ieder met eigen sets van voorschriften. Voor bedrijven die kunnen aantonen dat dit milieuwinst oplevert, zal het mogelijk worden gemaakt te opteren voor individuele voorschriften die afwijken van de algemene regels. Voor de kleinere bedrijven, waarbij het uit een oogpunt van milieubelang vaak vooral gaat om aspecten van hinder en overlast, zal bovendien worden gestreefd naar de beperking van de algemene regels tot die elementen. Een dergelijk samenstel van maatregelen zal leiden tot een aanzienlijke besparing van administratieve en bestuurlijke lasten. Daarbij moet er uiteraard op worden gelet dat de bescherming van burgers niet in de knel komt.
- In samenhang hiermee wordt overwogen om alle bedrijven die niet op basis van de IPPC-richtlijn vergunningplichtig zijn, onder de 8.40-amvb's te brengen of om voor bedrijven die nu nog vergunningplichtig zijn maar niet onder de IPPC-richtlijn vallen, standaardvoorschriften voor bepaalde aspecten in 8.44-amvb's op te nemen. Ook hiervoor geldt de eerdergenoemde optie van individuele voorschriften in gevallen waarin dat milieuwinst oplevert. In ieder geval zal de regelgeving voor de huidige ongeveer 40 000 vergunningplichtige inrichtingen worden gestroomlijnd en versoepeld. In een latere fase van het wetsvoorstel tot verduidelijking van de samenhang van de Wet milieubeheer met de IPPC-richtlijn kan worden overwogen om de concernaanpak op onderdelen en voor bepaalde categorieën van bedrijven wettelijk mogelijk te maken. In vervolg hierop zal ook moeten worden gewerkt aan het versoepelen, opschonen en integreren van bestaande circulaire en uitvoeringsdocumenten met betrekking tot vergunningverlening.
- Om de bedrijven tegemoet te komen zullen voor vergunningaanvragen en voor meldingen van niet-vergunningplichtige bedrijven eenvoudige, landelijk uniforme formulieren worden voorgeschreven. Daarvan zullen ook elektronisch invulbare versies worden gemaakt waarbij alleen wordt gevraagd naar zaken die voor het bedrijf relevant kunnen zijn. Dit kan een forse daling van de administratieve lasten opleveren.
- De regeling van artikel 8.19, tweede lid Wm (melding van een wijziging in plaats van een wijzigingsvergunning) zal naar aanleiding van ervaringen in de praktijk worden verbeterd.
Het Besluit emissie-eisen stookinstallaties milieubeheer A (Bees-A) en het vergelijkbare Bees-B zullen worden herschreven en verduidelijkt. Daarbij zal voor het Bees-A worden aangesloten bij de Europese richtlijn voor grote stookinstallaties (LCP). De haalbaarheid van het samen-

voegen van beide besluiten tot één besluit wordt nader onderzocht. Bovendien zullen de bijbehorende regelingen voor meetmethoden bij stookinstallaties worden geactualiseerd en verduidelijkt.

- Er zullen integrale regels worden opgesteld voor activiteiten waarvoor nu nog een individuele beschikking nodig is zonder dat sprake is van een inrichting. Het gaat daarbij onder andere om de lozing van afvalwater in de riolering of in de bodem bij relatief kortdurende werkzaamheden. De huidige procedures zijn volstrekt niet toegesneden op dergelijke situaties. In overleg met het ministerie van VenW zullen daarbij waar mogelijk en doelmatig ook regels voor bescherming van het oppervlaktewater in de algemene regels worden opgenomen, met behoud van de bevoegdheden van de waterbeheerder.
- Met het ministerie van LNV wordt overlegd over het schrappen van het zeer gedetailleerde Besluit hygiëne, gezondheid en veiligheid kampeerterreinen dat is gebaseerd op de Wet op de openluchtrecreatie van het ministerie van LNV. Het besluit past niet meer in het huidige tijdsgezicht. Vergelijkbare voorschriften zullen worden geschrapt uit het in voorbereiding zijnde Besluit jachthavens en uit het Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden.
- De 19 regelingen over grenswaarden voor emissies van diverse stoffen naar water en lucht die gebaseerd zijn op de verdragen van Oslo en Parijs (OSPAR) en op EG-richtlijnen zullen worden samengevoegd tot één ministeriële regeling. De huidige regelingen zijn door hun grote aantallen onvoldoende toegankelijk. Het onderbrengen van de regelingen in één parapluregeling zal het bedrijfsleven en de bevoegde instanties veel gezoek besparen.
- Zodra de regelgeving met betrekking tot de NO_x -emissiehandel in werking treedt, zal het Besluit emissie-eisen NO_x salpeterzuurfabrieken worden ingetrokken.
- Met de ministeries van BZK en Justitie zal worden overlegd over op één plaats leggen van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wet explosieven voor civiel gebruik in plaats van de huidige versnipperde verdeling van verantwoordelijkheden. Gedacht kan worden aan één centrale instantie als het Korps Landelijke Politiediensten of aan de korpschefs van de politieregio's onder duidelijke regie van het verantwoordelijke ministerie.

Vanuit het bedrijfsleven is aangedrongen op het intrekken van het kort geleden (per 1 mei 2003) in werking getreden Besluit financiële zekerheid milieubeheer. Besloten is om dat niet te doen. Met de Tweede Kamer is nog maar kort geleden uitvoerig over het ontwerp-besluit gesproken, en daarbij was sprake van brede steun. Een regeling waarbij de initiatiefnemer kan worden verplicht zekerheid te stellen voor de mogelijke schade die uit zijn activiteit kan voortvloeien, past in het rijksbeleid dat gericht is op het zo veel mogelijk voorkomen van afwenteling van verantwoordelijkheid voor schade op de overheid. Vastgelegd is dat de werking van het besluit in 2006 zal worden geëvalueerd. Die evaluatie moet worden afgewacht.

Administratieve lasten en bestuurslasten

Zoals eerder aangegeven zijn de administratieve lasten op dit deel terrein hoog. Het huidige niveau wordt geschat op zo'n € 908 miljoen, waarvan ongeveer € 550 miljoen betrekking heeft op de milieuvergunningen voor bedrijven. Een substantiële vermindering van de lasten moet mogelijk zijn. De belangrijkste besparingen zijn pas op iets langere termijn aan de orde, wanneer er een geïntegreerde «VROM-vergunning» kan worden ingevoerd. Aanzienlijke besparingen op kortere termijn zullen voortvloeien uit andere hiervoor genoemde voornemens, zoals het verder vergroten van het aantal bedrijven dat geen vergunning nodig heeft maar

onder algemene regels valt, het voorschrijven van landelijk uniforme en elektronisch invulbare formulieren voor vergunningaanvragen en voor meldingen, en de vergroting van de mogelijkheden om zonder wijziging van de vergunning een wijziging van de inrichting door te voeren.

Veel van de hiervoor genoemde voornemens zijn niet alleen voor de bedrijven, maar ook voor de decentrale overheden van belang. De bestuurslasten zullen merkbaar afnemen wanneer de landelijke regelgeving wordt afgeslankt en eenduidiger wordt.

4.4 Planstelsels en luchtkwaliteit

4.4.1 Planstelsels

Karakteristieken van het deelterrein

De VROM-regelgeving kent een groot aantal plannen. In het kader van de herijking is het woord «plannen» gehanteerd als verzamelbegrip voor plannen, programma's, visies en nota's. Het gaat daarbij om plannen voor milieu, ruimtelijke ordening en wonen. Bij de inventarisatie is bijzondere aandacht uitgegaan naar het hoofdstuk plannen van de Wet milieubeheer. Uitgangspunt daarvan is dat er op rijks-, provinciaal en regionaal niveau (het laatste voor de kaderwetgebieden) eens in de vier jaar een milieubeleidsplan wordt opgesteld. Daarin moet het driedelige doel (de integratie van het milieubelang, de sturing van het milieubeleid door de respectievelijke overheden en de kenbaarheid van dat beleid voor derden) worden neergelegd. Op alle bestuursniveaus dient elk jaar een milieuprogramma te worden opgesteld.

Knelpunten

- De verschillen in de mate van plicht/bevoegdheid, gedetailleerdheid, termijnen en procedures van de verschillende plannen staan de gewenste ontwikkeling naar integraal omgevingsbeleid in de weg. Er wordt zeer weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheden tot inspraak.
- De vele planverplichtingen leiden ertoe dat de bestuursorganen zich richten op het maken van beleid, maar ze hinderen vaak de uitvoering daarvan.

Algemene conclusies

- Op alle bestuursniveaus bestaat de behoefte om beleid te formuleren en kenbaar te maken. Het vastleggen van de vele (milieu)factoren in een integraal beleidsplan bevordert immers de integrale afweging en de samenhang van beleid.
- Voor het vereenvoudigen van het hele planstelsel ligt het voor de hand aan te sluiten bij het systeem van het wetsvoorstel voor een nieuwe Wro. Daarin zijn structuurvisies vormvrij en niet verplicht. Wél vormen zij de basis voor de argumentatie om een van de andere instrumenten te hanteren.
- Gelet op de concrete en uitvoeringsgerichte invulling van programma's, ligt het voor de hand deze waar mogelijk te koppelen aan de begroting.

Voornemens met betrekking tot specifieke regelingen

- De verplichting tot het opstellen van milieubeleidsplannen zal worden geschrapt. Aansluiting zal worden gezocht bij de structuurvisie van het wetsvoorstel voor de nieuwe Wro.
- De verplichting tot het opstellen van een zelfstandig milieuprogramma

zal op alle bestuursniveaus worden geschrappt. Wel wordt het milieu-programma op de bestuursniveaus van provincie en gemeente als verplicht onderdeel van de begroting gehandhaafd. Met een dergelijke aanpak kan namelijk worden voldaan aan een aantal Europese verplichtingen.

- Waar mogelijk worden de door de EU voorgeschreven actieplannen geluid en lucht samengevoegd. Nader zal worden onderzocht of het milieuprogramma als onderdeel van de begroting hiervoor voldoende ruimte biedt.

Administratieve lasten en bestuurslasten

Aan de regelgeving betreffende planstelsels zijn geen administratieve lasten verbonden. De bestuurslasten rondom planstelsels zullen door fors te schrappen in de wettelijke planverplichtingen, aanzienlijk worden verlicht.

4.4.2. Milieukwaliteitseisen

Karakteristieken van het deelterrein

Hoofdstuk 5 van de Wm biedt de wettelijke basis voor het bij amvb, ministeriële regeling of provinciale verordening stellen van eisen aan de kwaliteit van (onderdelen van) het milieu. Milieukwaliteitseisen zijn effectgerichte normen die het kader vormen voor het voeren van een brongericht milieubeleid (toetsing van vergunningen). Milieukwaliteitseisen zijn gericht tot het bestuur en kunnen doorwerken naar andere beleidsterreinen, zoals de ruimtelijke ordening. Daar waar deze milieukwaliteitseisen leiden tot knelpunten, biedt de Experimentenwet Stad en Milieu mogelijkheden om onder voorwaarden daarvan af te wijken.

Knelpunten

- In de verschillende wetten, amvb's, nota's enz. lopen wettelijke en niet wettelijke milieukwaliteitseisen door elkaar. De verdeling van bevoegdheden is onduidelijk. Dit leidt ertoe dat de doorwerking van milieukwaliteitseisen in de besluitvorming op de verschillende beleidsterreinen niet goed kan verlopen.
- De regeling van het stand still-beginsel in hoofdstuk 5 Wm is in de praktijk onuitvoerbaar.
- Gemeenten ervaren de procedure die het afwijkingsbesluit in het kader van de Experimentenwet Stad en Milieu dient te doorlopen, als te zwaar en te ingewikkeld.

Algemene conclusies

- In de huidige situatie zijn milieukwaliteitseisen geregeld in diverse wetten. De Wm biedt een kapstok voor het stellen van milieukwaliteitseisen. Door deze kapstok te hanteren voor alle amvb's waarin normen worden vastgelegd ontstaat een wetgevingsstructuur die leidt tot grotere transparantie, consistentie (t.a.v. grenswaarden, richtwaarden, plandrempels, emissieplafonds en vergelijkbare doelstellingen), kenbaarheid en daarmee handhaafbaarheid. Tevens wordt hiermee de doorwerking naar andere terreinen verbeterd.

Voornemens met betrekking tot specifieke regelingen

- Hoofdstuk 5 Wm wordt het wettelijk kader voor alle milieukwaliteitseisen, dus ook voor milieukwaliteitseisen voor bodem en geluid. In plaats van de als te rigide ervaren regeling van het stand still-beginsel

- in hoofdstuk 5, zal in het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel inzake milieubeginselen een meer flexibele regeling worden opgenomen.
- Normstelling zal bij voorkeur in amvb's worden vastgelegd.
 - De nieuwe regelgeving betreffende milieukwaliteitseisen zal zodanig worden ingericht dat een wettelijke voorziening wordt opgenomen om af te kunnen wijken van milieukwaliteitseisen ten behoeve van het bereiken van een optimale omgevingskwaliteit.
 - Voor de periode tot inwerkingtreding van de nieuwe regelgeving betreffende milieukwaliteitseisen zal worden voorzien in een interimwet Stad en Milieu-benadering, die een generieke werking zal hebben.

Administratieve lasten en bestuurslasten

Aan de regelgeving betreffende milieukwaliteitseisen zijn geen administratieve lasten verbonden. De aan dit terrein verbonden bestuurslasten kunnen niet worden gemist.

4.4.3. Milieueffectrapportage en strategische milieubeoordeling

Karakteristieken van het deelterrein

De EG-regelgeving biedt twee instrumenten om het milieubelang een plaats te geven in bestuurlijke besluitvorming: milieueffectrapportage (m.e.r.) en strategische milieubeoordeling (SMB). Ingevolge de m.e.r.-richtlijn moeten projecten van overheden en particuliere initiatiefnemers waarvan aanzienlijke milieueffecten te verwachten zijn, worden onderworpen aan een vergunning («development consent»). Alvorens het bevoegd gezag een vergunning verleent, moeten de milieueffecten van deze projecten beoordeeld zijn.

De SMB-richtlijn verplicht overheden een milieubeoordeling uit te voeren van hun plannen en programma's die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. De werking van de richtlijn is beperkt tot die plannen en programma's die wettelijk of bestuursrechtelijk voorgeschreven zijn en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de projecten die onder de m.e.r.-richtlijn vallen. Daarnaast zijn alle plannen en programma's waarvoor een passende beoordeling uit hoofde van de Vogel- en Habitatrichtlijn nodig is, SMB-plichtig. Er wordt een wetsvoorstel voor implementatie voorbereid. De EG-wetgeving brengt duidelijk een koppeling aan tussen de m.e.r.-plichtige projecten en de daarop betrekking hebbende hogere plannen en programma's. Daarmee zijn de beide richtlijnen in beginsel volledig complementair.

Knelpunten

Momenteel wordt het instrument m.e.r. geëvalueerd door een extern bureau, onder begeleiding van verschillende departementen, andere overheden en maatschappelijke organisaties. Het rapport wordt medio oktober 2003 verwacht.

Tijdens het evaluatie-onderzoek is geconstateerd dat de m.e.r. zijn waarde in de praktijk bewijst, maar dat op onderdelen aanzienlijke verbeteringen mogelijk zijn. Gewezen werd onder meer op mogelijkheden voor een betere inbedding in de Wm-vergunningenprocedure en voor een betere afstemming met de Wro-procedures.

Algemene conclusies

M.e.r. en SMB zijn aanvullend en hangen nauw met elkaar samen. Beide instrumenten moeten in de toekomst een samenhangend stelsel van wettelijk voorgeschreven milieubeoordeling vormen, dat waarborgen biedt voor voldoende aandacht voor milieubelangen op relevante niveaus van bestuurlijke besluitvorming. Introductie van de SMB en vereenvoudiging van de m.e.r. zullen dan ook in onderlinge samenhang worden gerealiseerd.

Ruimte voor vereenvoudiging van de m.e.r. is gelegen in het kritisch bekijken van de zogenoemde «koppen» op de m.e.r.-richtlijn. In het verleden zijn bij implementatie van de EU-richtlijn voor m.e.r. in de Nederlandse wet- en regelgeving méér procedurele vereisten en méér m.e.r.-plichtige activiteiten opgenomen dan de m.e.r.-richtlijn vereiste.

Voornemens met betrekking tot specifieke regelingen

In het kader van de implementatie van de EU-richtlijn voor SMB zal zo spoedig mogelijk een aantal overheidsplannen onder de werkingssfeer van de SMB worden gebracht. Doordat voor een groot gedeelte van deze plannen momenteel geen verplichting voor een beoordeling van de milieugevolgen bestaat, leidt dit tot een aanzienlijke verbreding van de aandacht bij planontwikkeling voor de gevolgen voor milieu, natuur en cultuurhistorische waarden.

Met implementatie van de SMB-richtlijn wordt nu reeds ingezet op integratie in het nieuwe systeem voor milieubeoordelingen, zodat het als de eerste stap naar het nieuwe systeem kan worden gezien.

Zodra bepaalde plannen onder de werking van de SMB zijn gebracht, zullen de procedures voor SMB en m.e.r. zo veel mogelijk worden geharmoniseerd volgens twee lijnen:

1. Het zwaartepunt van het instrumentarium dient te liggen op het niveau van kaderscheppende plannen, waarop doorgaans de meest verstrekkende milieueffecten aan de orde zijn.
2. Deregulering, decentralisatie en lastenverlichting waar mogelijk en verantwoord.

Vermindering van regelgevings- en lastendruk bij de m.e.r. kan vooral worden bereikt door – binnen de grenzen van Europese verplichtingen – procedurele voorschriften te beperken en waar mogelijk de werkingssfeer van de m.e.r. te verminderen. Daarbij zal ervoor worden gezorgd dat de onvermijdelijke procedurele en administratieve lasten in verhouding staan tot de zwaarte van de consequenties van overheidsbesluiten voor milieu, natuur en cultuurhistorie. Met de andere betrokken departementen wordt overlegd over de invulling van de vereenvoudiging van de m.e.r.-regelgeving.

Administratieve lasten en bestuurslasten

Jaarlijks worden in Nederland circa 70 MER-rapporten opgesteld, waarvan circa 50% door het bedrijfsleven. De gemiddelde kosten van een MER-rapport bedragen 135 000 euro. Vereenvoudiging van de m.e.r. zal de doorlooptijd van procedures en van besluitvormingsprocessen kunnen bekorten en daarmee administratieve lasten kunnen verminderen, en kunnen leiden tot een daling van het aantal op te stellen MER-rapporten (wellicht met enkele tientallen per jaar). Daar staat tegenover dat de SMB-plicht voor meer plannen gaat gelden dan waarvoor momenteel een milieubeoordeling verplicht is. Er wordt naar gestreefd om ondanks deze uitbreiding per saldo een lastenverlichting bij de milieubeoordeling tot stand te brengen.

Karakteristieken van het deelterrein

De luchtkwaliteitsregelgeving vloeit vooral voort uit de verplichte implementatie van de EG-kaderrichtlijn luchtkwaliteit en de daaruit voortvloeiende dochterrichtlijnen in nationale wetgeving. De Wet milieubeheer en de Wet inzake de luchtverontreiniging vormen hiervoor op dit moment de basis. Uitvoeringsbesluiten zijn het Besluit luchtkwaliteit, de nog lopende implementatie van de tweede en derde dochterrichtlijn, het Besluit uitvoering EG-kaderrichtlijn luchtkwaliteit, het Besluit uitvoering EG-ozonrichtlijn en het Besluit Fonds Luchtverontreiniging.

Knelpunten

- In veel gevallen ziet het Besluit luchtkwaliteit op situaties waar sprake is van een bredere problematiek ten aanzien van de leefomgevingskwaliteit, bijvoorbeeld ernstige geluidhinder. Integrale benadering wordt evenwel bemoeilijkt doordat de EG-richtlijnen voor lucht en geluid en de implementatie daarvan in nationale regelgeving verschillen vertonen wat betreft de aanwijzing van gebieden, de bevoegde autoriteiten en de termijnen voor het opstellen en uitvoeren van actieplannen.

Algemene conclusies

- Gelet op de Europese verplichtingen zijn er op het terrein van luchtkwaliteit nauwelijks mogelijkheden voor daadwerkelijke vermindering van regelgeving. Wel zijn er mogelijkheden voor herschikking, samenvoeging en verduidelijking van de regelgeving. Voor zover de inhoud en de implementatietermijn van de EU-richtlijnen dat mogelijk maken, zal daarbij worden gestreefd naar een aanpak die de grenzen tussen verwante beleidsterreinen, waaronder lucht en geluid, overschrijdt.

Voornemens met betrekking tot specifieke regelingen

- De Wet inzake de luchtverontreiniging zal worden geïntegreerd in de Wet milieubeheer.
- Bij regelgeving betreffende lucht en geluid wordt gestreefd naar afstemming tussen het emissie- en imissiebeleid, en naar stroomlijning van procedures met betrekking tot verwante beleidsterreinen als lucht en geluid.
- Hoewel de keuze van de Tweede Kamer om te kiezen voor de implementatie van de eerste EU-dochterrichtlijn luchtkwaliteit bij wet niet past bij de uitgangspunten van de herijking en tot toekomstige overschrijdingen van de implementatietermijn van richtlijnen op het gebied van luchtkwaliteit zal leiden, zal deze keuze uiteraard worden gerespecteerd.
- In de regelgeving inzake luchtkwaliteitseisen zal expliciet tot uitdrukking worden gebracht dat de grenswaarden rechtstreeks en bindend doorwerken naar ruimtelijke plannen.
- Het Besluit uitvoering EG-kaderrichtlijn luchtkwaliteit hangt nauw samen met het Besluit luchtkwaliteit. Het legt uitsluitend vast welke instanties bepaalde feitelijke werkzaamheden verrichten. Deze kunnen ook in het Besluit luchtkwaliteit worden beschreven. Het Besluit uitvoering EG-kaderrichtlijn luchtkwaliteit kan daarmee vervallen.
- Titel 15.5 (Fonds Luchtverontreiniging) van de Wet milieubeheer en het Besluit Fonds Luchtverontreiniging zullen worden ingetrokken in samenhang met de totstandkoming van een algemene milieuschaderegeling waarmee invulling zal worden gegeven aan verplichtingen die

voortvloeiën uit de toekomstige EG-richtlijn inzake milieuaansprakelijkheid.

Administratieve lasten en bestuurslasten

Aan de regelgeving betreffende luchtkwaliteit zijn geen administratieve lasten verbonden. De bestuurslasten verbonden aan luchtkwaliteit zouden enigszins kunnen worden verminderd door een betere afstemming tussen verwante beleidsterreinen, waaronder lucht en geluid.

4.5 Bodem

Karakteristieken van het deelterrein

De cluster omvat de wet- en regelgeving ter bescherming van het compartiment bodem. De bodem kan worden benaderd vanuit verschillende perspectieven: functie, gebruik, beheer, onderdeel van het aardesysteem, enzovoort. Het feit dat deze perspectieven niet worden geëxpliciteerd en onderscheiden is een van de oorzaken van het ontstaan van knelpunten.

De Wet bodembescherming en de daarop gebaseerde besluiten en regelingen zijn het meest bepalend in deze cluster. Daarnaast zijn de Wet milieubeheer, de Wet op de ruimtelijke ordening en een groot aantal wetten van andere ministeries relevant. De Wet bodembescherming bevat een algemene zorgplicht, een basis voor besluiten voor alle denkbare bodemproblemen en een uitgewerkte regeling voor bodemsanering, waaronder een specifieke regeling voor de sanering van waterbodems. Op dit moment zijn er zeven besluiten op basis van de Wet bodembescherming in werking met bijbehorende uitvoeringsregelingen.

Eind 2001 is het kabinetsstandpunt Beleidsvernieuwing bodemsanering (BEVER) vastgesteld dat de basis vormt van het huidige saneringsbeleid voor historische verontreinigingen en meer beleidsruimte geeft aan decentrale overheden. Dit beleid wordt nu (wettelijk) uitgewerkt.

In Europees verband wordt gewerkt aan een bodemstrategie. Nederland is daarbij nauw betrokken.

Knelpunten

Bij de herijking van de regelgeving omtrent het milieuthema bodem is geconstateerd dat er een groot aantal knelpunten bestaat. Deze zijn in te delen in een aantal algemene categorieën:

- Er ontbreekt een duidelijke structuur vanwege min of meer losse toevoegingen in de Wet bodembescherming en het feit dat regelgeving met betrekking tot bodem in veel verschillende wetten is opgenomen.
- De regelingen hebben een hoog detailniveau en een geringe flexibiliteit vanwege de complexiteit van het onderwerp en specifieke wensen vanuit de praktijk.
- Er is te weinig aansluiting van de Wet bodembescherming met andere wetten regelgeving waardoor integrale oplossingen worden belemmerd.
- Niet alleen uit de bodemregelgeving, maar ook uit het bodembeleid blijkt dat er verschillende sturingsconcepten op bodemgebied bestaan en door elkaar heen spelen.

Dit veroorzaakt mede dat burgers de procedures als lang en ingewikkeld ervaren en dat men moeite heeft met de wettelijke begrippen die slecht aansluiten bij hun belevingswereld, zoals de term urgentie. Opvallend is

dat door de leden van de klankbordgroep en in andere reacties van externe partijen veel knelpunten naar voren zijn gebracht met betrekking tot het Bouwstoffenbesluit.

Algemene conclusies

Gezien het voorgaande kan de aanpak van de regelgeving niet beperkt blijven tot kleine punten, maar is een fundamentele aanpak van zowel beleid als regelgeving nodig. Deze analyse en werkwijze worden ondersteund door de leden van de klankbordgroep. Bij de voorgenomen aanpak staat voorop dat de uitgangspunten en hoofdregels goed moeten worden vastgelegd en dat integratie van de Wet bodembescherming in de Wet milieubeheer en betere afstemming met ruimtelijke ordenings- en waterregelgeving zeer gewenst is. In plaats van aparte regimes voor bodemsanering, preventie en grondstromen moet worden gestreefd naar een geïntegreerd regime voor bodembeheer, waarin het beschermen van de bodem, bodemsanering, het verstandig omgaan met verontreinigde bodem en het hergebruik van deze grond een plaats krijgen. De praktijk zou er bij gebaat zijn als de inconsistenties tussen deze terreinen worden weggenomen en procedures worden vereenvoudigd.

Vooruitlopend op deze fundamentele aanpak worden hierna toch enkele voornemens tot wijziging of intrekking van regelgeving genoemd die passen in de uitgangspunten van de herijking. Nuances met betrekking tot dit complexe onderwerp zijn in de hierna genoemde voornemens weggelaten.

In hoofdstuk 2 is al ingegaan op de keuze om de geormerkte gelden voor bodemsanering niet over te hevelen naar het Provincie- of Gemeentefonds.

Voornemens met betrekking tot specifieke regelingen

- De Wet bodembescherming zal worden ingebouwd in de Wet milieubeheer.
In aansluiting op de in hoofdstuk 3 genoemde voornemens is ook voor het onderdeel bodem de integratie van wetgeving een belangrijk aspect. Bij de inbouw van de Wet bodembescherming in de Wet milieubeheer, vooruitlopend op het streven naar een VROM-brede wet, zullen algemene uitgangspunten worden vastgelegd die de basis bieden voor nadere besluiten, regelingen en beslissingen. Op rijksniveau worden de algemene regels voor standaardgevallen opgesteld. Daarbij zijn afwijkingen op decentraal niveau mogelijk en kan maatwerk voor complexe gevallen worden geboden. Gelet op de algemene conclusie dat een fundamentele aanpak van de bodemregelgeving noodzakelijk is, zal bij de inbouw niet worden uitgegaan van de Wet bodembescherming in zijn huidige vorm.
- Het Bouwstoffenbesluit zal worden vervangen door een eenvoudiger regeling waarin de hoofdlijnen worden geregeld met betrekking tot de technische kwaliteit. De administratieve lasten zullen daardoor dalen. Er wordt een zelfstandig juridisch regime opgesteld voor grond en bagger.

Het Bouwstoffenbesluit is na een lange en moeizame totstandkomingsgeschiedenis in werking getreden. Uit de evaluaties en de reacties van betrokken partijen komen zeer veel knelpunten naar voren. De gekozen beschermingsambitie en problemen in de normstelling hebben geleid tot een uitgebreide uitvoeringsregeling, vrijstellingen, gedoogbrieven en circulaires. Daardoor is het Bouwstoffenbesluit gecompliceerd en gedetailleerd geworden. Bovendien wordt de normstelling als te streng ervaren in vergelijking met andere normstellingskaders. Vanwege de

inspanningen die het kost om het Bouwstoffenbesluit te doorgronden en uit te voeren, is door gemeenten en provincies herhaaldelijk de vraag opgeworpen of dit gerechtvaardigd is in het perspectief van andere milieuregelgeving. Aan de andere kant blijkt uit de reacties van de klankbordgroep dat de doelstellingen die het besluit nastreeft als nuttig worden ervaren en dat het besluit heeft gewerkt om het hergebruik te stimuleren en tegelijkertijd de bodem te beschermen.

Het bouwstoffenbeleid kent ook een Europese component, de Bouwproductenrichtlijn. In Europees verband is nog veel discussie over de uitwerking van het milieuhoofdstuk van deze richtlijn. Er wordt op dit moment een inventarisatie uitgevoerd van de verschillende uitloogmethoden in Europa. Het is nog onzeker welke harmonisatie met betrekking tot de meetvoorschriften zal worden gekozen. Daarnaast speelt de Kaderrichtlijn afvalstoffen een rol, omdat deze richtlijn vereist dat het afval wordt hergebruikt. Bij de doorlichting van het Bouwstoffenbesluit is duidelijk geworden dat fundamentele kritiepunten niet door relatief kleine wijzigingen zijn op te lossen. Daarom lijkt de beste oplossing tot een radicale wijziging te komen en in plaats van het Bouwstoffenbesluit een nieuwe en veel eenvoudiger regeling tot stand te brengen. Onderdelen van deze eenvoudiger regeling zullen zijn een belangrijke vereenvoudiging van de bewijslast, nadrukkelijke aansluiting bij de Bouwproductenrichtlijn, een heroverweging van het normstelsel en een simpel regime voor primaire bouwstoffen. De totstandbrenging van een dergelijk regime vergt de nodige proceduretijd. Om tegemoet te komen aan de wens tot een snelle oplossing van de belangrijkste kritiepunten wordt overwogen om voor een interim-periode een tijdelijke ministeriële regeling op te stellen.

Voor grond en baggerspecie zal een zelfstandig beleidskader worden ontwikkeld, omdat deze omvangrijke stromen thans in diverse wettelijke regimes zijn geregeld, waaronder het huidige Bouwstoffenbesluit. Onduidelijke verhoudingen tussen deze regimes nodigen uit tot «winkelen», hetgeen in de hand wordt gewerkt door hoge kosten en grote kostenverschillen. Dit leidt tot nadelige gevolgen voor het milieu. Het nieuwe regime dient tegelijkertijd met de nieuwe regeling omtrent bouwstoffen in werking te treden.

Zodra de nieuwe regeling tot stand is gebracht, zal het Bouwstoffenbesluit in de huidige vorm worden ingetrokken. De genoemde volgorde voorkomt dat het hergebruik wordt bemoeilijkt door terugval in het vergunningenregime van de hoofdstukken 8 en 10 van de Wet milieubeheer en de zorgplicht van de Wet bodembescherming.

- Met het ministerie van Financiën worden de mogelijkheden besproken om de heffing op het storten van bagger op basis van de Wet belastingen op milieugrondslag af te schaffen.

Voor het storten van reinigbare baggerspecie is een belasting verschuldigd op basis van de Wet belastingen op milieugrondslag. Deze regeling heeft weinig sturend effect en brengt enige belasting op, maar leidt in de praktijk wel tot aanzienlijke uitvoeringslasten en problemen bij de handhaving. Vanwege het uitgangspunt dat onnodige regels moeten worden vermeden en bureaucratie moet worden teruggedrongen, lijkt handhaving van de heffing dan ook niet wenselijk. Sturing op de verwerking van baggerspecie blijft echter wel nodig. Andere mogelijkheden om te sturen worden gezamenlijk besproken. De Wet belastingen op milieugrondslag is de eerste verantwoordelijkheid van de minister van Financiën.

- Gezamenlijk met het ministerie van Financiën wordt voorgesteld om de vrijstelling bij het storten van niet reinigbare grond op basis van de Wet belastingen op milieugrondslag te beëindigen en te vervangen door een vrijstelling bij het storten van het residu van de reiniging van verontreinigde minerale stromen.

Door in het belastingregime voor het storten van grond geen onderscheid meer te maken tussen reinigbare en niet-reinigbare grond, wordt de prikkel om tot reiniging of bewerking over te gaan sterker en de belastingheffing vereenvoudigd.

- De voornemens om te komen tot een wettelijke basis voor de erkenning van intermediairs en een daarmee samenhangende regeling ter bevordering van de uitvoeringskwaliteit in het bodembeheer zullen nader worden uitgewerkt tegen de achtergrond van de uitgangspunten van de herijking.

De Staatssecretaris heeft de Tweede Kamer bij brief van 23 juni 2003 geïnformeerd over de maatregelen waarmee fouten en fraude bij de uitvoering van het bodembeleid kunnen worden tegengegaan. Thans wordt gewerkt aan een voorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer om het mogelijk te maken kwaliteitseisen te stellen aan de intermediairs en uitvoerende overheden die actief zijn op het werkkerrein van bodem. Het ligt in het voornemen om op basis hiervan een besluit te maken waarin de erkenning van bodemintermediairs wordt geregeld. Deze erkenningen zullen gebaseerd zijn op het bezit van een certificaat op grond van door de marktpartijen opgestelde kwaliteitseisen, die door de overheid worden getoetst. KWALIBO richt zich op het schrappen van gedetailleerde overheidsregels in onder andere een groot aantal 8.40-amvb's en het waar nodig en mogelijk vervangen door certificering. De overheid stelt het doel; de verantwoordelijkheid voor de uitvoeringswijze ligt bij de bedrijven. Voor de invulling en uitwerking hiervan is ook het in voorbereiding zijnde en voor 2003 geplande kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid van belang.

- Het Lozingenbesluit bodembescherming zal worden gesplitst. Regels voor lozingen vanuit Wm-inrichtingen zullen in de in de 8.40/8.44-amvb's worden opgenomen (zie paragraaf 4.3). Voor lozingen vanuit niet-inrichtingen (voornamelijk lozingen van huishoudelijk afvalwater en lozingen op landbouwgronden) zullen in overleg met het ministerie van VenW waar mogelijk en doelmatig integrale algemene regels voor alle lozingen (riolering, oppervlaktewater, bodem) worden opgesteld, met behoud van bevoegdheden voor de waterbeheerder.

Op deze manier kan het aantal regelingen verder worden beperkt. Zo geldt dan in plaats van de drie besluiten die op dit moment betrekking hebben op lozing van huishoudelijk afvalwater, nog slechts één besluit.

- Voor eenvoudige uniforme saneringen zal worden volstaan met een lichte procedure op basis van het in voorbereiding zijnde Besluit uniforme saneringssituaties. Behalve een vereenvoudiging van procedures heeft dit ook een verlaging van administratieve lasten tot gevolg. In het in voorbereiding zijnde Besluit uniforme saneringen worden voor aangegeven categorieën van gevallen van verontreiniging dan wel saneringen, algemene regels gesteld omtrent onder meer de wijze van saneren (bijvoorbeeld saneringen die een beperkte verplaatsing inhouden van grond of grondwater of veel voorkomende typen van verontreinigingen van bijvoorbeeld benzinstations of chemische wasserijen). Wanneer de sanering volgens uniforme regels kan worden aangepakt, wordt het mogelijk bij dergelijke saneringen te volstaan met een melding en een saneringsverslag.
- De procedurele en wetstechnische voorstellen van de Evaluatiecommissie Leemtewet Wm worden meegenomen in de wetsaanpassingen ter uitvoering van de herijking. Daarbij wordt onderzocht op welke wijze alsnog randvoorwaarden kunnen worden gesteld aan de nabestemming van stortplaatsen.

De gewenste wetsaanpassingen zijn relatief klein en leiden niet tot toename van de regeldruk. Wel worden hiermee bestaande knelpunten voor de praktijk opgelost. Onderzocht moet worden of de nabestemming van stortplaatsen ingevolge de herziening van de WRO kan worden geregeld, of dat wijziging van de Wm nodig is.

Administratieve lasten en bestuurslasten

Voor de intrekking van het Bouwstoffenbesluit en het invoeren van het Besluit uniforme saneringssituaties zullen leiden tot een duidelijke vermindering van administratieve lasten. Hetzelfde geldt voor de bestuurlijke lasten.

4.6 Landbouw

Karakteristieken van het deelterrein

De behoefte aan regelgeving voor de landbouwsector hangt in belangrijke mate samen met het feit dat Nederland een grote veestapel heeft in relatie tot de oppervlakte en dat de veehouderij een grote invloed heeft op de leefomgeving.

In zijn algemeenheid is op de landbouwsector veel regelgeving van toepassing die afkomstig is van diverse ministeries, andere overheden en productschappen. De hoeveelheid regelgeving van het ministerie van VROM is beperkt in omvang. Het gaat in totaal om twintig regelingen, inclusief voorgenomen regelgeving, die betrekking hebben op de aspecten stank, ammoniak en bestrijdingsmiddelen voor de land- en tuinbouw. Daarnaast bestaan er algemene regels op grond van de Wm, gericht op de glastuinbouw en landbouwbedrijven. Het betreft het Besluit akkerbouwbedrijven, het Besluit melkrundveehouderijen, het Besluit mestbassins, het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij en het Besluit glastuinbouw. Ter vervanging van een aantal van deze besluiten wordt gewerkt aan het Besluit landbouwbedrijven. Net als de huidige besluiten zal dat besluit in beginsel uitsluitend betrekking hebben op bedrijfsactiviteiten op het erf. De landbouwgronden worden namelijk in de huidige regelgeving niet tot de inrichting gerekend. De zes regelingen aangaande bestrijdingsmiddelen zijn gebaseerd op Europese richtlijnen; de algemene regels zijn deels ter implementatie van Europese regelgeving.

Knelpunten

Het voorgaande neemt niet weg dat de landbouwsector ervaart dat er teveel regels zijn. Dit heeft deels te maken met knelpunten die niet zozeer voortvloeien uit de regelgeving zelf, maar uit de achterliggende politieke beleidskeuze. In het Hoofdlijnenakkoord staat voorop dat het kabinetsbeleid gericht moet zijn op een leefbaar platteland en op een vitale duurzame agrarische sector. De specifieke knelpunten die reeds bekend waren en de knelpunten die door diverse actoren tijdens de herijking naar voren zijn gebracht, zijn zoveel mogelijk verwerkt in de hierna genoemde voorstellen. Daarbij worden niet alle voorstellen besproken die tijdens de herijking zijn opgekomen. Het oplossen van relatief kleinere knelpunten zal autonoom naast de herijking gebeuren.

Algemene conclusies

Vanuit de gebruiker geredeneerd levert het operationaliseren van de in hoofdstuk 3 genoemde «VROM-vergunning» een verlichting op. Nog meer zou het schelen als de sector met minder verschillende bevoegde en

handhavende instanties te maken zou hebben. Specifiek voor de sector landbouw geldt dat de integratie van VROM-wetgeving alleen, onvoldoende wordt bevonden. Deels heeft het te maken met het feit, dat regelgeving die betrekking heeft op landbouwgronden buiten deze integratie valt. In deze brief wordt alleen ingegaan op de regelgeving van het ministerie van VROM. Het zou goed zijn als de betrokken ministeries (LNV, SZW, V&W en VROM) in de nabije toekomst gezamenlijk een soortgelijke herijking als deze zouden ondernemen om te bekijken of er meer mogelijkheden zijn om de regeldruk te verminderen. In een dergelijk project zou de wens van de sector en van gemeenten en provincies kunnen worden meegenomen om verdergaande mogelijkheden voor integratie van wet- en regelgeving te bekijken. Ook kan dan worden gekeken naar eventuele tegenstrijdige regelgeving en de gelijkschakeling van definities.

Voornemens met betrekking tot specifieke regelingen

Algemene regels

- Het toekomstige Besluit landbouwbedrijven zal worden aangepast aan de uitgangspunten van de herijking door: a. de werkingssfeer van dit besluit uit te breiden naar gemechaniseerde loonbedrijven, inrichtingen voor de opslag van vaste mest en kleinere intensieve veehouderijen. Het beperken van de vergunningplicht zal een reductie in administratieve lasten tot gevolg hebben; b. voor mestbassins te volstaan met doelvoorschriften en zorgbepalingen waarbij de technische uitvoeringseisen aan het bedrijfsleven worden overgelaten.
- Vanwege de bijzondere problematiek en het feit dat het Besluit glastuinbouw mede op de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Bestrijdingsmiddelenwet is gebaseerd, zal dit besluit niet worden geïntegreerd. Bij de samenvoeging zal dezelfde systematiek worden gekozen als van de overige 8.40-besluiten, waarbij uiteraard rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van deze sector. Aansluiting bij de nieuwe systematiek zou een oplossing kunnen bieden voor het knelpunt dat nu onvoldoende rekening kan worden gehouden met de specifieke kenmerken van een gebied.
- Het Besluit glastuinbouw zal op korte termijn worden aangepast zodat kan worden volstaan met één jaarrapportage. De administratieve lasten zullen daardoor aanzienlijk dalen. Het gebruik van ICT door zowel de overheid als de overkoepelende brancheorganisaties zal worden gestimuleerd.
- Voor de langere termijn zal het onderdeel verbruik van bestrijdingsmiddelen uit het Besluit glastuinbouw worden gehaald als de resultaten van de overeenkomst over duurzame gewasbescherming daartoe aanleiding geven. Naast deze overeenkomst is ook van belang dat op basis van de Bestrijdingsmiddelenwet via het toelatingsbeleid de meest schadelijke middelen worden beperkt en dat de vraag van de consumenten naar producten die vrij zijn van bestrijdingsmiddelen toeneemt.

Het Besluit glastuinbouw is 1 april 2002 in werking getreden. Hoewel het besluit niet voldoet aan de uitgangspunten van de herijking, is er op korte termijn geen wezenlijk betere oplossing voorhanden. Op basis van de ervaringen die tot nu toe zijn opgedaan is het wel mogelijk om een reductie in administratieve lasten te realiseren. Nu moet 15 keer per jaar een formulier worden opgestuurd naar de bevoegde instanties. Enerzijds voldoen te weinig bedrijven aan deze administratieve verplichtingen, anderzijds heeft het bevoegd gezag ook geen behoefte aan het grote aantal formulieren en worden deze niet gecontroleerd.

Stank en ammoniak

- De voorgenomen Wet stank en veehouderij zal niet worden ingevoerd. De afweging en toetsing in concrete gevallen zal worden overgelaten aan het bevoegd gezag.
- Ter uitvoering van het Hoofdlijnenakkoord zal de Wet ammoniak en veehouderij worden aangepast. De omvang van het gebied dat op grond van deze wet aanvullend wordt beschermd zal substantieel worden verminderd door opgaande naaldbossen zonder hoge actuele natuurwaarden niet meer als kwetsbare gebieden aan te merken.

In de wetgeving met betrekking tot ammoniak en stank wordt separaat en in afwijking van de Wet milieubeheer geregeld hoe bij de vergunningverlening de aspecten ammoniakemissie en stankhinder voor veehouderijen moeten worden beoordeeld. Deze regelgeving is mede tot stand gekomen om de veehouderij ruimte te geven om zich te kunnen ontwikkelen.

Naast de reeds bestaande Wet stankemissie veehouderijen in landbouwontwikkelings- en verwevingsgebieden is een nieuwe Wet stank en veehouderij in voorbereiding die zou moeten gelden voor heel Nederland. De stankproblematiek buiten de concentratiegebieden is echter niet zodanig groot dat deze een specifieke wet rechtvaardigt. Zo'n wet bemoeilijkt bovendien innovatie en een gebiedsgerichte aanpak van problemen. Overeenkomstig de algemene bevindingen van hoofdstuk 2 is daarom het voornemen af te zien van zo'n wet. In plaats daarvan kan worden volstaan met een handreiking ten behoeve van de vergunningverlening voor het bevoegde gezag buiten de reconstructiegebieden, waarbij ook wordt voorzien in de mogelijkheden voor een gebiedsgerichte aanpak. Wanneer de reconstructie is afgerond, naar verwachting in de periode 2010–2015, kan de bestaande stankwet voor de reconstructiegebieden vervallen en opgaan in algemene wetgeving op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu.

Op dit moment loopt een project waarin de uitvoering van de Wet ammoniak en veehouderij wordt gemonitord. De knelpunten die hieruit naar voren komen, worden opgelost met een handreiking hoe om te gaan met de IPPC-, Vogel- en Habitatrichtlijn. Tevens zal bij de voorgestelde wijziging van de Wet ammoniak en veehouderij de uitvoerbaarheid worden verbeterd.

Wanneer de integratie van de algemene wetgeving op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu het beter mogelijk maakt om gebiedsgebonden problemen adequaat op te lossen, kan de Wet ammoniak en veehouderij vervallen en opgaan in de algemene wetgeving. Ook hier wordt gedacht aan de periode 2010–2015.

Bestrijdingsmiddelen

- Om de overzichtelijkheid en consistentie te bevorderen zal een algehele integratie van alle toelatingscriteria voor zowel bestaande als nieuwe gewasbeschermingsmiddelen plaatsvinden door samenvoeging van het Besluit milieucriteria bestrijdingsmiddelen en het Besluit uniforme beginselen gewasbeschermingsmiddelen in één besluit onder eerste verantwoordelijkheid van de minister van LNV.
- De Regeling uitvoering milieutoelatingseisen bestrijdingsmiddelen 2000 wordt geactualiseerd en in omvang teruggebracht.
- Indien Nederland in de toekomst redenen heeft om af te wijken van harmonisatienormen die zijn vastgesteld in Europees verband, wordt dit vastgelegd in het Besluit Uniforme Beginselen en niet in een onderliggende regeling.
- Onderzocht wordt of de Regeling beheer resten en gebruikte verpakkingen houtverduurzamingsmiddelen nog bestaansrecht heeft. Het lijkt

hier te gaan om een onnodige regeling die niet meer leeft bij de doelgroep en de uitvoerders.

De regelgeving met betrekking tot bestrijdingsmiddelen is grotendeels gebaseerd op Europese regelgeving: de Biocidenrichtlijn en de Gewasbeschermingsrichtlijn. In de Europese regelgeving wordt nadrukkelijk uitgegaan van een beoordeling per lidstaat waarin de specifieke kenmerken van deze lidstaat een belangrijke rol spelen. Het College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen (CTB) is op basis van de Bestrijdingsmiddelenwet belast met de toelating en uitvoering van de beoordeling van bestrijdingsmiddelen op basis van Europese documenten. Voor het oplossen van knelpunten, voor zover het Europese kader dit toelaat, en het stroomlijnen van de regelgeving was reeds een traject in gang gezet dat strookt met de uitgangspunten van de herijking.

Administratieve lasten en bestuurslasten

Met de voorstellen die zijn gedaan in de herijking en het afronden van het Besluit landbouwbedrijven wordt een aanzienlijke besparing van administratieve lasten bereikt. Met name de uitbreiding van het voorgenomen Besluit landbouwbedrijven zou tot een besparing van administratieve lasten kunnen leiden van circa 75% met betrekking tot deze algemene regels voor deze categorie van bedrijven. Daarnaast zou het voornemen om het Besluit glastuinbouw zodanig aan te passen dat kan worden volstaan met één jaarrapportage leiden tot een aanzienlijke besparing.

Voor wat betreft de bestuurlijke lasten, lijkt de herijking geen besparingen maar ook geen extra lasten op te leveren.

4.7 Geluid

Karakteristieken van het deelterrein

Geluidhinder is – met onder andere stankoverlast – een van de lokale milieu-aspecten die de burger het meest direct ervaart en waarover hij zich het meest beklagt. Geluidhinder hoort bij het leven en wordt in een bepaalde mate ook geaccepteerd. De acceptatiegrens hangt mede af van het soort gebied waar men verblijft. Er wordt algemeen erkend dat aan geluidhinder gezondheidseffecten zijn verbonden, zowel op het psychische als op het fysieke vlak. Dat is het duidelijkst het geval wanneer de hinder te groot wordt of wanneer er bijvoorbeeld sprake is van pieklawaai of slaapverstoring. Geluidsbeleid is daarom belangrijk voor de kwaliteit van de leefomgeving van burgers.

Het belangrijkste kader voor de geluidsregelgeving is de Wet geluidhinder (hierna: Wgh). Het geluidsaspect van inrichtingen wordt tevens in belangrijke mate geregeld via de Wet milieubeheer (Wm). Op onderdelen spelen daarnaast de Wet luchtvaart, de Luchtvaartwet, de Spoorwegwet en de Tracéwet een rol; deze wetten, waarvoor niet VROM de primaire verantwoordelijkheid draagt, zijn echter niet betrokken in de herijking.

De geluidsregelgeving stoelt op twee onderdelen:

- een brongedeelte dat het stiller maken van geluidsbronnen (verkeersvoertuigen, vliegtuigen, inrichtingen, apparaten en dergelijke) beoogt;
- een effectgericht deel dat, door middel van zonering en het aangeven van toegestane geluidsbelastingen, bescherming geeft aan geluidsgevoelige bestemmingen (vooral woningen, maar bijvoorbeeld ook scholen). De zonering werkt door in bestemmingsplannen.

De geluidsregelgeving heeft belangrijke effecten teweeggebracht, zoals het terugdringen van het aantal geluidsgehinderden, het saneren van vele overlastsituaties en het voorkomen van nieuwe.

Sinds het rapport «Het Geluid Geordend» (kamerstuk 24 036, nr. 24), waarin het geldende geluidsbeleid werd geëvalueerd, is gewerkt aan een meer gedecentraliseerd en eigentijds instrumentarium voor geluidsbeleid (Modernisering instrumentarium geluidsbeleid, MIG). In het najaar van 2002 is evenwel tegen de achtergrond van het Strategisch Akkoord en de financiële gevolgen van het wetsvoorstel voor wegverkeer besloten om het daaruit resulterende wetsvoorstel MIG niet bij het parlement in te dienen.

Tegelijkertijd werd de implementatie van de EU-richtlijn voor omgevingslawaai urgent. De hoofdlijnen van deze richtlijn zijn harmonisering van de geluidmaten (Lden), het opstellen van geluidsbelastingkaarten voor de inventarisering van de geluidssituatie, het opstellen van actieplannen voor de beheersing en het terugdringen van geluidsoverlast, het vergroten van contact met de burger en verplichte rapportage aan de Europese Commissie. Het wetsvoorstel voor implementatie van de richtlijn (kamerstuk 29 021) is op 2 september 2003 ingediend bij de Tweede Kamer. De einddatum voor de implementatie is juli 2004.

Beoogd wordt het nieuwe instrumentarium fasegewijs in de wetgeving in te bouwen, opdat er ruimte is voor een goede afweging rondom de verschillende probleempunten. Het gaat dan in eerste instantie om de volgende elementen: het bekorten en vereenvoudigen van de hogere-waardenprocedure oa door integratie daarvan in de RO-procedure;

- het invoeren van een uniforme dosismaat;
- meer ruimte voor eigen afwegingen in het kader van lokaal beleid gericht op de kwaliteit van de leefomgeving, inclusief de mogelijkheid om af te wijken van de landelijke grenswaarden;
- stroomlijning van de Wgh, waarbij het einddoel is de Wgh te laten opgaan in de Wm.

Knelpunten

De Wgh heeft geleid tot een uitgebreid stelsel van bepalingen ter bestrijding van de geluidhinder. Er zijn vele afzonderlijke normen voor evenzoveel situaties, bijvoorbeeld binnenstedelijke wegen, snelwegen, spoorwegemplacements, industrie, zeehavens, de dove gevel. De wet is opgebouwd als een incrementele wet. Ze is steeds verder uitgebouwd met diverse, iedere keer net weer iets anders zijnde, uitvoeringsbesluiten, ministeriële regelingen en circulaires. Die opbouw levert inmiddels knelpunten op in de praktijk. De voornaamste knelpunten zijn:

- Het wet- en regelgevingsstelsel en de normering zijn inmiddels erg gecompliceerd geworden.
- De wet stuurt centraal en laat decentrale overheden onvoldoende eigen afwegingsruimte.
- De in de meet- en rekenvoorschriften over geluid van verkeer en vervoer gehanteerde wijze van berekenen van geluidsbelastingen sluit niet altijd aan bij de beleving van de hoogte van de geluidsbelasting en de geluidsoverlast.

Algemene conclusies

- Er is duidelijk behoefte aan een flexibeler instrumentarium dat de andere overheden meer mogelijkheden geeft om in te spelen op de concrete omstandigheden van de directe leefomgeving. Daarbij blijft – uit een oogpunt van duidelijkheid en rechtsgelijkheid – kaderstellende

normering wenselijk. Ook laat dit onverlet dat het Rijk regels stelt voor zijn eigen rijksinfrastructuur.

- Door het stroomlijnen, harmoniseren en ineenschuiven van de geluidsregelgeving, zal een transparanter stelsel ontstaan. Op het niveau van de Wet geluidhinder geldt dat deze (uiteindelijk) in de Wet milieubeheer en de Wet op de Ruimtelijke Ordening kan worden ingebouwd. Tal van uitvoeringsbesluiten kunnen opnieuw worden gegroepeerd, waarmee niet alleen het aantal wordt teruggebracht, maar vooral de bruikbaarheid en inzichtelijkheid wordt vergroot en de ervaren regel-druk verkleind.
- Veel regels voor toestellen zijn van Europese oorsprong; alleen lucht-kussenvaartuigen en sportmotoren zijn specifiek voor Nederland gere-guleerd. Er is reden om sterker in te zetten op Europees bronbeleid voor toestellen en zeer terughoudend te zijn met regelgeving voor Nederland alleen.
- Geluidhinder is een terrein waarop een van de belangrijke oplossings-richtingen van de herijking van toepassing is: het Rijk regelt de hoofd-lijn; de decentrale overheid is verantwoordelijk voor de lokale kwaliteitskeuzen en uitvoering.
- Een beperkt aantal landelijke grenswaarden voor geluidhinder verdient de voorkeur boven een verfijnd stelsel van situatieafhankelijke normen. Er is behoefte aan uniforme grenzen uit het oogpunt van ecologie en volksgezondheid en rechts- en concurrentiegeïktheid. De toekomstige invoering van een Europees geharmoniseerde geluidmaat kan aan de helderheid van die normen bijdragen. Naast deze landelijke grenswaarden kan het Rijk ook nog landelijke richtwaarden vaststellen, die kunnen gelden als het algemene ambitieniveau voor een goede geluidskwaliteit in de woonomgeving. Het is vervolgens aan de decen-trale overheden om in de concrete omstandigheden van het geval binnen de kaders van de landelijke grens- en richtwaarden te kiezen voor een bepaalde geluidskwaliteit.
- Aandacht voor een goede kwaliteitsborging van het lokale afwegings-proces is belangrijk, omdat de verschillende betrokken belangen soms tegengesteld zijn. Druk vanuit de woningbouw zal ook in de toekomst immers steeds weer een belangrijk gegeven zijn, evenals voldoende ruimte voor verkeer en industriële activiteiten. Die aandacht dient te komen van de lokale democratische controle. Om te voorkomen dat van de in te voeren landelijke grenswaarden een verstarrende werking uitgaat, zal daarnaast voor lokale overheden de mogelijkheid worden geboden om in zeer knellende situaties onder bepaalde voorwaarden af te wijken van deze grenswaarden.
- Overigens zal veel meer dan voorheen de uitdaging voor het geluids-beleid en het bijbehorende instrumentarium moeten liggen in een versterkte inzet op bronbeleid, inbedding in de ruimtelijke ordening en het zoeken van kwaliteit door het denken in samenhangen, die gebiedsgericht gestalte krijgen. Zoals al aangegeven sluit dit aan bij het gedachtegoed van MIG.

Voornemens met betrekking tot specifieke regelingen

Uitwerking van de geschetste hoofdlijnen leidt tot de volgende voorne-mens:

- De Wet geluidhinder en de uitvoeringsregelgeving worden vereenvou-digd. De wet zal daarbij op termijn worden ingebouwd in de Wm (landelijke grenswaarden en richtwaarden) en de Wro (lokale afweging en kwaliteitskeuze). Luchtvaartlawaai wordt geheel via de nieuwe Wet luchtvaart geregeld.
- Het aantal grenswaarden en voorkeursgrenswaarden (richtwaarden) zal sterk worden verminderd. De toegankelijkheid van de regelgeving wordt hierdoor verbeterd.

- In het licht van het in hoofdstuk 2 beschreven uitgangspunt «Ruimte geven, verantwoordelijkheid nemen: zelfregulering» zullen gemeenten bij de toepassing van de geluidsnormen meer vrijheid krijgen, doordat ze geen toestemming meer nodig hebben van de provincie bij het vaststellen van hogere waarden dan de voorkeursgrenswaarde.
- In bijzondere gevallen zullen gemeenten – na instemming van de provincie – mogen afwijken van de grenswaarden.
- De regelingen voor meet- en rekenvoorschriften zullen in samenhang met de Europese standaardisatie worden gebundeld.
- Met name voor verkeers- en spoorweglawaai is een versterkte inzet op broninstrumentarium nodig; voor toestellen richt die inzet zich primair op Europa.
- De toestellenregelingen zullen worden gebaseerd op het nieuwe hoofdstuk stoffen en producten van de Wm, en de uitvoeringsregelgeving zal worden gebundeld. Overwogen wordt of opname in algemene waren- of consumentenwetgeving niet nog overzichtelijker is.
- Gestreefd zal worden naar overheveling van de typekeuringsregelgeving voor motorvoertuigen, bromfietsen en uitlaatsystemen naar het op de Wegenverkeerswet 1994 gebaseerde Voertuigreglement, dit in samenhang met de typekeuringsregelgeving op basis van de Wet luchtverontreiniging. Op die manier zijn alle eisen voor motorvoertuigen, bromfietsen en uitlaatsystemen in één regeling voor voertuigen te vinden.
- Met betrekking tot de besluiten geluidsbelasting kleine luchtvaart, zonerings buitenlandse luchtvaartterreinen Noord- en Midden-Limburg en zonerings buitenlandse luchtvaartterrein Zuid-Limburg zal het Rijk de algemene normen stellen en is het de decentrale overheid, in dit geval de provincie, die de verdere uitvoering gestalte geeft.

Administratieve lasten en bestuurslasten

De huidige administratieve lasten voor het bedrijfsleven van de geluidsregelgeving hebben met name betrekking op het doen van akoestisch onderzoek en maken onderdeel uit van de aanvraag voor een Wm-vergunning. Ze mogen als gering worden beschouwd. Ook bij decentrale afwegingsruimte binnen de algemene normstelling zal een bedrijf bij zijn aanvraag om een vergunning via akoestisch onderzoek moeten aantonen aan de norm te kunnen voldoen.

Voor de bestuurslasten ligt het anders. Maatwerk brengt in het algemeen meer bestuurslasten met zich mee. Daarbij komt dat het huidige stelsel van ingewikkelde normstelling in de bestuurspraktijk is ingeslepen en dat een vereenvoudiging in het begin extra bestuurslasten met zich mee zal brengen.

4.8 Bouwen

Karakteristieken van het deelterrein

De cluster bouwen bevat de regelingen die betrekking hebben op het (ver)bouwen, in stand houden, gebruiken en slopen van bouwwerken. De regelingen zijn overwegend van zeer recente datum (1 januari 2003) en hebben betrekking op veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid, duurzaamheid, milieu en ruimtelijke kwaliteit. De regelingen richten zich met name op degenen die iets willen bouwen. De cluster bevat niet veel regelingen (11 bestaande regelingen), maar wel veel regels. Hoewel een deel van die regels uitvoering geeft aan Europese regelgeving, is het overgrote deel puur nationaal.

De bouwregelgeving brengt aanzienlijke administratieve lasten met zich mee, maar deze zijn met de nieuwe bouwregelgeving van 1 januari 2003 omlaag gebracht. Deze verlaging is het gevolg van de verruiming van het bouwvergunningvrij bouwen, de introductie van de lichte bouwvergunningprocedure en uniformering en limitering van de indieningvereisten voor de bouwvergunningaanvraag, inclusief de introductie van een landelijk uniform aanvraagformulier dat digitaal verkrijgbaar is.

Knelpunten

Een van de belangrijkste knelpunten wordt veroorzaakt door de cumulatie van overheidsvoorschriften in geval van bouwen. Om iets te bouwen zijn vaak talloze vergunningen noodzakelijk. De toetsingskaders voor deze vergunningen zijn vastgelegd in diverse soorten regelgeving, waaronder ook regelgeving van andere departementen dan VROM. In het bijzonder wordt daarbij vaak genoemd de versnipperde regelgeving over gebruiksvoorschriften in verband met de brandveiligheid. Als knelpunt wordt ook regelmatig genoemd dat de regels op het gebied van het bouwen te gedetailleerd en moeilijk uit te leggen zijn. Ook worden de trajecten voor het verkrijgen van de benodigde vergunningen als te lang ervaren.

Algemene conclusies

Op het gebied van bouwen bestaan al veel voornemens om te komen tot vereenvoudiging, versnelling en verduidelijking. Deze voornemens zijn vastgelegd in de brief van de Staatssecretaris van VROM aan de Tweede Kamer van 9 april 2002 over de bouwregelgeving 2002–2006 (kamerstuk 28 325, nr. 1). De daarin opgenomen voorstellen zijn deels reeds in gang gezet en passen overwegend goed binnen de uitgangspunten van de herijking.

Naast voorschriften bij of krachtens de Woningwet, zijn tal van andere publiekrechtelijke voorschriften van toepassing op de (ver)bouw, de instandhouding, het gebruik en de sloop van bouwwerken. Er is dus sprake van cumulatie van overheidsvoorschriften en daaraan gerelateerde procedures. Dit leidt tot irritatie en ongemak bij burgers en bedrijven en tot grote regeldruk en flinke administratieve en bestuurlijke lasten. In de bovengenoemde brief van de Staatssecretaris van VROM is daarom het voornemen opgenomen per 1 januari 2006 de Woningwet in die zin te wijzigen dat de bouwparagraaf van die wet wordt vervangen door een Bouwwet, die ziet op integratie, coördinatie en landelijke uniformering van bouwgerelateerde regelgeving en daarmee samenhangende procedures. Dit voornemen past naar zijn strekking erg goed bij het in hoofdstuk 3 beschreven voornemen voor de «VROM-vergunning». Zoals in dat hoofdstuk is aangegeven, is het probleem echter breder dan alleen bouwen. Om dat probleem voortvarend te kunnen aanpakken is het van groot belang de komende jaren veel aandacht te besteden aan de introductie van de «VROM-vergunning». Een voorstel om te komen tot een Bouwwet zal dus niet afzonderlijk in procedure worden gebracht, maar onderdeel gaan uitmaken van het wetgevingstraject inzake de «VROM-vergunning».

Naast het integreren en uniformeren van voorschriften inzake het bouwen, gebruiken en slopen van bouwwerken zullen ICT-middelen moeten worden ingezet om regeldruk te verminderen. Gedacht wordt aan toepassing ten behoeve van voorlichting en kennisoverdracht, maar ook aan toepassing voor beleid en regelgeving (elektronisch indienen van vergunningaanvragen en digitale toetsing daarvan).

Overigens vloeien bouwgerelateerde voorschriften ook voort uit regelgeving van andere departementen, zoals de Monumentenwet. Deze voorschriften moeten in ieder geval beter worden afgestemd op de overige bouwvoorschriften, maar gaan idealiter integraal onderdeel uitmaken van de VROM-vergunning.

Hoewel de bouwregelgeving nu overwegend nationaal van aard is, zal naar verwachting de Europese regelgeving een steeds grotere rol gaan spelen. Een goede Nederlandse inzet bij de voorbereiding van Europese regelgeving zal daarom ook op dit terrein in de toekomst van het grootste belang zijn.

Voornemens met betrekking tot specifieke regelingen

Naast de hierboven beschreven meer algemene conclusies zijn er met betrekking tot specifieke regelingen onder meer de volgende voornemens.

Intrekken

- De Aanwijzingsregeling toezichthoudende ambtenaren naleving Woningwet wordt ingetrokken. Met de inwerkingtreding van het Besluit aanwijzing toezichtambtenaren VROM-regelgeving is die regeling overbodig geworden.

Samenvoegen

- Het Bouwbesluit 2003 heeft tot doel het zoveel mogelijk in één document integreren van bouwtechnische eisen. Desondanks zijn in een aantal andere regelingen, waaronder de algemene maatregelen van bestuur voor niet-milieuvergunningplichtige inrichtingen, bouwtechnische eisen opgenomen. Deze zullen worden opgenomen in het Bouwbesluit 2003, hetgeen de regelgeving toegankelijker en samenhangender maakt. Dit hangt samen met de in paragraaf 4.3 opgenomen voornemens.
- Ook op het gebied van brandveilig gebruik van gebouwen en het slopen van gebouwen zijn momenteel geen landelijk uniforme eisen gesteld. Deze eisen zijn tot nu toe onder meer opgenomen in gemeentelijke (bouw)verordeningen en in algemene maatregelen van bestuur voor niet-milieuvergunningplichtige inrichtingen. Door deze eisen te uniformeren in landelijke regelgeving wordt de regelgeving op het gebied van brandveilig gebruik van gebouwen en het slopen van gebouwen vereenvoudigd en toegankelijker gemaakt. Overigens zal in dit verband worden bekeken in hoeverre de resterende onderdelen van de lokale bouwverordening ook kunnen worden vereenvoudigd, dan wel in andere (lokale) regelgeving kunnen worden ondergebracht.

Vermindering regeldruk

- Hoofdstuk III van de Woningwet bevat een complex instrumentarium voor gemeenten om gebouweigenaren aan te schrijven met het oog op de naleving van de Woningwet. Dit instrumentarium zal ingrijpend worden vereenvoudigd door beter aan te sluiten bij de Algemene wet bestuursrecht en door bouwvoorschriften rechtstreeks normerende werking te geven. Dit leidt tevens tot een verbeterde handhaving van de bouwregelgeving.
- De in het Bouwbesluit 2003 opgenomen eisen voor verschillende categorieën specifieke gebouwen en bouwwerken, zoals woonwagens en celgebouwen, zullen worden vereenvoudigd en zo mogelijk geschrapt.

Administratieve lasten en bestuurslasten

Zoals hiervoor aangegeven, is de bouwregelgeving met ingang van 1 januari 2003 ingrijpend gewijzigd, wat al een reductie van administratieve lasten met zich mee heeft gebracht. Onderzocht wordt welke administratieve lasten nu uit de bouwregelgeving voortvloeien.

Naar verwachting zullen de voornemens op termijn leiden tot een daling van de administratieve lasten. Dit zal met name verband houden met de introductie van de integrale «VROM-vergunning». De bestuurslasten zullen vooral dalen door het vereenvoudigde aanschrijfinstrumentarium en de uniformering van de brandveiligheidsvoorschriften.

4.9 Huurwetgeving en corporaties

4.9.1 Huurregelgeving

Karakteristieken van het deelterrein

Op het terrein van de huurregelgeving is al een grote herijkingsoperatie voltooid. Zo is op 1 augustus jl. de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte (Uitvoeringswet) in werking getreden. In deze wet zijn de procedures bij de huurcommissie geregeld. Tegelijkertijd zijn alle regels over de verhouding tussen huurder en verhuurder herzien en samengebracht in een nieuwe titel 7.4 van het Burgerlijk Wetboek (BW). In een tweetal uitvoeringsbesluiten is gedetailleerd aangegeven wat tot de servicekosten moet worden gerekend (Besluit servicekosten), en voor welke herstellingen een huurder zelf verantwoordelijk is (Besluit kleine herstellingen).

Verder is er een Uitvoeringsbesluit huurprijzen woonruimte, waarin onder meer het woningwaarderingstelsel is opgenomen, in werking getreden. In ditzelfde uitvoeringsbesluit is voorts de gebrekenregeling opgenomen op grond waarvan een huurder een procedure bij de huurcommissie kan starten om de huur tijdelijk te laten verlagen in verband met gebreken aan zijn woning. Per 1 augustus 2003 is tevens een Uitvoeringsregeling huurprijzen woonruimte in werking getreden. Hierin is een aantal reeds bestaande regelingen samengevoegd en aangepast aan voormelde wetten.

Knelpunten

In de praktijk blijkt dat een huurder nog steeds verschillende procedures achter elkaar moet voeren als hij het niet eens is met verschillende onderdelen van zijn «all-in huur» (de huurprijs voor de huur en de servicekosten samen).

Algemene conclusies

Met de inwerkingtreding van de Uitvoeringswet zijn 13 regelingen ingetrokken, waaronder de Huurwet, de Wet op de huurcommissies en de Huurprijzenwet woonruimte. Tevens zijn vijf regelingen samengevoegd tot één regeling. Het Besluit servicekosten en het Besluit kleine herstellingen (beide nieuw) zijn noodzakelijk en komen vanuit herijkingsoogpunt niet in aanmerking om te vervallen. Ze zullen duidelijkheid geven en leiden tot minder procedures.

Voornemens met betrekking tot specifieke regelingen

Een eerste onderzoek naar de mogelijkheid de 59 huurcommissies in Nederland onder te brengen in één ZBO is gestart. Ook een verdergaande de optie wordt onderzocht waarbij de geschillenbeslechting geheel wordt overgelaten aan een commissie die wordt georganiseerd door de huursector zelf, zoals dat ook in andere sectoren gebruikelijk is. Een dergelijke optie sluit aan bij het in hoofdstuk 2 genoemde uitgangspunt «ruimte geven, verantwoordelijkheid nemen: zelfregulering». Dit zal resulteren in een brief aan de Tweede Kamer over de toekomst van de geschillenbeslechting.

Administratieve lasten en bestuurslasten

Instelling van één ZBO zal leiden tot een lichte daling van de administratieve lasten. Wanneer een geschillencommissie door de sector zelf wordt opgericht, zullen de administratieve lasten (gedefinieerd als de kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid) voor de verhuurders vervallen. Het is niet ondenkbaar dat de verhuurders hiervoor andere informatieverplichtingen in de plaats krijgen.

4.9.2 Huursubsidieregeling

Karakteristieken van het deelterrein

De Huursubsidiewet heeft tot doel de huurlasten van huishoudens uit lagere inkomensgroepen te beperken door het verstrekken van een maandelijks inkomensafhankelijke bijdrage. Een grote wijziging van de Huursubsidiewet die een nieuwe verkorte en vereenvoudigde aanvraagprocedure regelt (derde fase «operatie Eos») treedt binnenkort formeel in werking, met terugwerkende kracht tot en met 1 juli 2002. De uitvoering van de huursubsidie zal dan geheel bij het Rijk zijn geconcentreerd. Daarnaast is er het Besluit vangnetregeling huursubsidie met nadere regels over een door de gemeente te verstrekken bijzondere bijdrage in de huurlasten ingeval het inkomen van huurders plotseling daalt. Tevens vallen te noemen het Besluit prestatienormering huursubsidie, dat nadere invulling geeft aan de verhuisnorm voor de gemeente en het Huursubsidiebesluit, dat diverse onderwerpen regelt. Jaarlijks worden bij algemene maatregel van bestuur en bij ministeriële regeling de bij de uitvoering van de huursubsidie geldende parameters (zoals de normhuren, de inkomensgrenzen en -ijkpunten, de huur- en huursubsidiëgrenzen, de kwaliteitskortingsgrens, de aftoppingsgrens en de vermogensgrenzen) aangepast.

Knelpunten

De uitvoering van het Besluit vangnetregeling huursubsidie, en met name de aansluiting bij de reguliere Huursubsidiewet en de berekening van het netto-actueel inkomen, is ingewikkeld.

Algemene conclusies

De operatie Eos heeft een aanzienlijke administratieve lastendaling voor de verhuurders tot gevolg. Alleen al door het schrappen van de huurmatiging door verhuurders (het in mindering brengen van de huursubsidie op de huur) wordt een reductie van naar schatting 16 miljoen euro bereikt. Door de inwerkingtreding van deze wijziging vervalt de Regeling huurmatiging en gemeentelijke voorschotverstrekking 1997. Verder zullen ook de bestuurslasten voor de gemeenten dalen nu er geen bevoorschotting door hen zal plaatsvinden.

Voornemens met betrekking tot specifieke regelingen

De mogelijkheid tot verlening van een bijdrage in de huurlasten in geval van inkomensdaling wordt niet aangetast. Op het ogenblik wordt onderzoek gedaan naar de mogelijkheid om binnen de huursubsidie te werken met het actueel inkomen. Dit kan op de langere termijn tot gevolg hebben dat de vangnetregeling overbodig wordt en het Besluit vangnetregeling huursubsidie wordt ingetrokken. Voor de betrokkenen uit de doelgroep betekent dit dan dat zij een beroep zouden kunnen doen op de reguliere huursubsidie. Dit leidt tot minder bureaucratie en betere uitvoerbaarheid.

Administratieve lasten en bestuurslasten

De operatie Eos leidt tot een aanzienlijke lastendaling van bijna 50%. Tegelijkertijd zullen hierdoor de bestuurslasten van de gemeenten dalen. Met het intrekken van het Besluit vangnetregeling huursubsidie (een andere methodiek voor het verstrekken van een bijdrage in de huurlasten) wordt een daling van de bestuurslasten beoogd.

4.9.3 Woningcorporaties

Karakteristieken van het deelterrein

De toegelaten instellingen (woningcorporaties) zijn toegelaten op grond van de Woningwet. Hun werkzaamheden spitsen zich toe op het huisvesten van mensen die door hun inkomen of door andere omstandigheden moeilijkheden ondervinden bij het vinden van hun passende huisvesting, en op het bouwen en onderhouden van de voor die doelgroep gebouwde woningen en de woonomgeving daarvan. Het maatschappelijk gebonden vermogen van de corporaties (onder andere opgebouwd uit de in het verleden door het Rijk uitgekeerde subsidies) staat hierbij centraal.

Het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV), een zelfstandig bestuursorgaan, is belast met het verstrekken van sanerings- en projectsubsidies aan woningcorporaties en houdt financieel toezicht op de corporaties ten behoeve van de Minister van VROM.

Het wetsvoorstel van de Woonwet, waarvan het nader rapport in voorbereiding is, bevat regels voor corporaties en het toezicht daarop. Verder biedt het voorstel een zeggenschapsregeling voor de onderlinge verhouding tussen huurders en verhuurder. Andere onderwerpen uit dit wetsvoorstel komen ter sprake in paragraaf 4.10.

Knelpunten

Knelpunten zijn er bij het afbakenen van het werkdomein van de corporaties. Het Besluit beheer sociale-huursector bepaalt dat de activiteiten uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting dienen plaats te vinden. De vraag is nu welke nevenactiviteiten er door de woningcorporaties mogen worden verricht. Tevens is er onduidelijkheid ten aanzien van de organisatie van deze nevenactiviteiten via «verbindingen». Bovendien zijn er steeds meer procesvereisten in de regelgeving opgenomen met daardoor toenemende administratieve lasten voor corporaties. Ten aanzien van de toezichtstructuur bestaat ook de nodige onduidelijkheid. Zo vervult het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting primair het financiële toezicht, beoordeelt de VROM-Inspectie de inhoudelijke verslaglegging van de corporaties en ziet het Directoraat-Generaal Wonen toe op de rechtmatigheid en op de prestaties van de woningcorporaties.

Algemene conclusies

De knelpunten in de huidige regelgeving ten aanzien van woningcorporaties worden veroorzaakt door het feit dat het Rijk steeds via meer regels probeert te bereiken wat vroeger met het verstrekken van subsidies werd bereikt. De regelgeving leent zich evenwel niet voor het afdwingen van concrete, meetbare prestaties maar moet min of meer algemene doelstellingen hanteren, zoals het bijdragen aan de leefbaarheid van de omgeving, of procesvereisten.

Het wetsvoorstel van de Woonwet bevat ten aanzien van corporaties, toezicht en zeggenschap nauwelijks nieuwe elementen.

Voornemens met betrekking tot specifieke regelingen

- Onderzocht wordt of de regelgeving op het terrein van de corporaties meer kan worden toegespitst op het behoud van het maatschappelijk gebonden vermogen van corporaties, en of procesmatige voorschriften kunnen worden verminderd. De regelgeving en het toezicht richten zich dan vooral op het verhinderen van weglek van dat vermogen in toepassingen die niet aansluiten bij de taak van corporaties.
- Daarnaast wordt onderzocht in hoeverre het toezicht door het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting, de VROM-Inspectie en het DG Wonen kan worden teruggebracht tot één toezichtinstantie.
- Het wetsvoorstel van een nieuwe Woonwet wordt ingetrokken. Nieuwe elementen uit het wetsvoorstel worden waar nodig geregeld in de bestaande regelgeving (Woningwet, Besluit beheer sociale-huursector en Wet op het overleg huurders verhuurder).

Deze voornemens sluiten aan bij de in de hoofdstukken 1 en 2 genoemde uitgangspunten: deregulering, ruimte geven, uitvoering centraal, minder onnodige regels en bureaucratie.

Administratieve lasten en bestuurslasten

Het voornemen om de regelgeving op dit terrein meer toe te spitsen op het behoud van het maatschappelijk gebonden vermogen van corporaties leidt tot deregulering en terugdringen van administratieve lasten. De totale administratieve-lastendruk, die nu € 34 miljoen bedraagt, kan dan aanzienlijk worden gereduceerd. Het onderbrengen van het toezicht bij één toezichtinstantie leidt ook tot dereguleren en terugdringen van de administratieve lasten.

4.9.4 Huisvestingswetgeving

Karakteristieken van het deelterrein

De Huisvestingswet bevat voorschriften die een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van schaarse woonruimte beogen. De huisvestingsregelgeving beoogt doorzichtigheid, zowel met betrekking tot de verdeling van woonruimte als met betrekking tot de samenstelling van de woonruimtevoorraad.

De Huisvestingswet en het Huisvestingsbesluit hebben als uitgangspunt het recht van vrije vestiging, een recht dat in diverse internationale verdragen is neergelegd.

Knelpunten

In de praktijk is de wet ondoorzichtig en moeilijk uitvoerbaar en handhaafbaar. Gemeenten moeten aan veel regels voldoen indien ze gebruik willen kunnen maken van een huisvestingsverordening. Gemeenten geven dan ook aan dit een knelpunt te vinden. Ook burgers hebben aangegeven de wet niet transparant te vinden en daardoor moeilijk en niet efficiënt. Voorts is er een spanningsveld tussen de vrijheid van vestiging (overeenkomstig het Europees recht) en het stellen van bindingseisen (Huisvestingswet).

Algemene conclusies

De huisvestingsregelgeving is meerdere malen het onderwerp van politieke discussie geweest met als resultaat veel aanvullingen en uitzonderingsgevallen. Het resultaat is een ondoorzichtige wet. Op het ogenblik ligt er een voorstel tot wijziging van de Huisvestingswet, samen met een novelle, in de Eerste Kamer. Van een tweede novelle wordt een nader rapport voorbereid.

In het Hoofdlijnenakkoord wordt aangegeven dat gemeenten in landelijk gebied de mogelijkheid krijgen om te kunnen bouwen voor de natuurlijke bevolkingsaanwas.

De huisvestingsregelgeving (met nadruk op de woonruimteverdeling) wordt op dit moment geëvalueerd.

Voornemens met betrekking tot specifieke regelingen

- Op korte termijn zullen de lopende wetwijzigingen worden heroverwogen en zonodig worden ingetrokken.
- Tegelijkertijd zal worden gestart met het in het licht van het Hoofdlijnenakkoord grondig doorlichten van de Huisvestingswet (langetermijntraject). Uitgangspunt is dat de Huisvestingswet in de huidige vorm zal verdwijnen en dat de nog te stellen rijksregels zich tot een minimum zullen beperken.

Administratieve lasten en bestuurslasten

Het voornemen zal leiden tot een daling van de bestuurslasten.

4.9.5 Bevordering eigenwoningbezit

Karakteristieken van het deelterrein

Het doel van de Wet bevordering eigenwoningbezit is om mensen uit lagere inkomensgroepen de mogelijkheid te geven een woning te kopen. Met deze wet zou moeten worden bewerkstelligd dat zij kunnen kiezen tussen kopen en huren. Naast het reeds bestaande recht op individuele huursubsidie biedt deze wet nu ook een recht op individuele koopsubsidie. Een wijziging ten behoeve van vergroting van het bereik van de regeling voor de doelgroep, het met individuele koopsubsidie kunnen kopen van een corporatiewoning onder voorwaarden, is in procedure. Het nader rapport is in voorbereiding.

Knelpunten

De beoogde keuzevrijheid tussen kopen en huren blijkt niet te kunnen worden gerealiseerd. Het gebruik is beperkt gebleven tot enkele honderden gevallen per jaar, wat neerkomt op slechts enkele procenten van het beoogde gebruik.

Algemene conclusies

Het doel van de Wet bevordering eigenwoningbezit, namelijk dat koopwoningen voor mensen uit de lagere inkomensgroepen bereikbaar worden, wordt niet bereikt. Oorzaken zijn de op te brengen financieringslasten door de doelgroep en de hoge prijzen in de koopsector, gegeven de gemaximeerde subsidie. Hier komt bij dat het geringe gebruik van de regeling niet in verhouding staat tot de gemaakte uitvoeringskosten (voor VROM) en de administratieve lasten voor de financiële instellingen, die een belangrijk deel van de uitvoering op zich hebben genomen.

Voornemens met betrekking tot specifieke regelingen

De Wet bevordering eigenwoningbezit, het Besluit bevordering eigenwoningbezit, de regelingen normrente en normbedrag spaarpremie (alle kwartalen vanaf 1 april 2001), de Regeling bevordering eigenwoningbezit, de Regeling bevordering eigenwoningbezit 2001, de Regeling bevordering eigenwoningbezit 2002 en het koopdeel van de Regeling huur- en koopsubsidiegrenzen 2003 worden ingetrokken. In verband hiermee komen ook de voorgenomen aanpassingen van de wet en het besluit te vervallen.

Administratieve lasten en bestuurslasten

Het intrekken van de Wet bevordering eigenwoningbezit en aanhangende regelgeving leidt tot het wegvallen van de administratieve lasten bij financiële instellingen en terugdringen van regelgeving.

4.10 Ruimtelijke regelgeving en stedelijke vernieuwing

4.10.1 Ruimtelijke ordening en hoofdstuk IV van de Woningwet

Karakteristieken van het deelterrein

In het belang van een goede ruimtelijke ordening is in de loop der tijd in de Wet op de Ruimtelijke Ordening een scala aan instrumenten opgenomen die – vanuit het perspectief van de verschillende bestuursniveaus – moeten bijdragen aan de meest gewenste ruimtelijke ontwikkeling. Het bestemmingsplan neemt in dit stelsel als enige planfiguur met een direct bindende werking een centrale positie in. Ter wille van de rechtszekerheid en rechtsbescherming van de burger zijn tal van procedurele waarborgen op het vlak van inspraak, bezwaar en beroep en schadecompensatie opgenomen. De complexiteit en gebrekkige werking van het stelsel hebben ertoe geleid dat er inmiddels een voorstel bij de Kamer is ingediend voor een geheel nieuwe Wet ruimtelijke ordening (wetsvoorstel 28 916).

Krachtens de Woningwet worden in het Bouwbesluit 2003 regels gegeven inzake de technische staat van bestaande en nieuw te bouwen bouwwerken. In de gemeentelijke bouwverordening, een medebewindverordening gebaseerd op de Woningwet, worden aanverwante onderwerpen met betrekking tot bouwwerken gereguleerd, zoals slopen, brandveilig gebruik en bouwen op verontreinigde grond. Daarnaast zijn in de bouwverordening ook stedenbouwkundige voorschriften voor het bouwen opgenomen die het bestemmingsplan aanvullen, maar soms ook

overlappen. In de Woningwet zelf is nog een aantal afstemmingsregels opgenomen als procedurele waarborg voor belangen die worden beschermd door andere wetten, zoals de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Wet milieubeheer, de Wet bodembescherming en de Monumentenwet 1988.

Er is verder nog een nieuwe ordeningswet in procedure: de Woonwet (zie ook paragraaf 4.9). Het wetsvoorstel voorziet in een regeling van taken en verantwoordelijkheden op drie bestuursniveaus (gemeente, provincie en stedelijke regio), gericht op de instandhouding en verbetering van de woonkwaliteit. De beleidsuitgangspunten op het terrein van wonen zullen worden vastgelegd in woonvisies die vooral het karakter zullen hebben van een beleidsnota en in mindere mate van een uitvoeringsprogramma. Van de gemeenten zijn alleen ISV-gemeenten verplicht een woonvisie op te stellen. Deze woonvisie moet dan onderdeel uitmaken van het meerjarig ontwikkelingsprogramma (MOP). Provinciale staten en het regionaal openbaar lichaam kunnen een woonvisie opstellen.

De ruimtelijke regelgeving ligt niet volledig op het terrein van VROM. Relevant voor de ruimtelijke regelgeving zijn bijvoorbeeld ook de Vogel- en Habitatrichtlijn (ministerie van LNV), het Verdrag van Malta en de al genoemde Monumentenwet 1988 (beide ministerie van OCW). Deze regelgeving is met name relevant in het kader van de versnelling van de woningbouwproductie.

Knelpunten

- Burgers en bedrijfsleven geven aan dat de wet ingewikkeld en complex is en lange procedures kent. De procedures zijn «stroperig».
- Bestemmingsplannen worden niet of nauwelijks geactualiseerd, zijn vaak slecht toegankelijk en onvergelijkbaar, en zijn mede daarom in de huidige vorm niet goed bruikbaar voor beleidsvorming en -uitvoering.
- Gemeenten en provincies hebben behoefte aan zakelijke bestuurlijke verhoudingen. Zij wensen kortere procedures en (binnen kaders) meer wendbaarheid en beslissingsruimte.
- De bestemmingsplanprocedure neemt te veel tijd in beslag om tijdig in te kunnen spelen op gewenste maatschappelijke ontwikkelingen.
- Bij veel gemeenten bestaat weinig zicht op het toekomstig ruimtelijk beleid: de gemeente gaat zich dikwijls pas na het indienen van concrete plannen beraden op de toekomst.
- De woningbouwproductie en daarmee de stedelijke vernieuwing stagneren doordat een samenhangend stelsel van wet- en regelgeving toegesneden op het bouwproces ontbreekt dan wel weinig transparant is (zie de bij de karakteristieken al genoemde wetten en internationale regelingen).
- Het handhaven in de nieuwe ruimtelijkeordeningsregelgeving van het verplichte vooroverleg (à la het huidige artikel 10 Bro) bij de voorbereiding van bestemmingsplannen versterkt de roep om in de nieuwe wet de mogelijkheid op te nemen van een zelfstandige projectprocedure (artikel 19-procedure).
- De regelgeving rond de bouwparagraaf van de Woningwet laat zich omschrijven als een veelheid aan complexe en gedetailleerde regelgeving met verbrokkelde en verkokerde procedures voor vergunningen, ontheffingen en toestemmingen. Dit gaat ten koste van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van deze regels.
- Het wetsvoorstel van een Woonwet introduceert een nieuwe planfiguur (de woonvisie) naast de structuurvisie (facultatief voor alle bestuurslagen) en het MOP (van ISV-gemeenten).

Algemene conclusies

De huidige ruimtelijke regelgeving wordt ervaren als een complex en onoverzichtelijk stelsel dat een integrale benadering van een duurzame kwaliteit van de fysieke leefomgeving in de weg staat. De moeizame verticale doorwerking van ruimtelijk beleid, de gebrekkige afstemming op ruimtelijk relevante sectorwetgeving en de lange duur van de procedures maken het vrijwel onmogelijk om snel en slagvaardig gewenste ontwikkelingen te realiseren. De centrale planfiguur in het stelsel, het bestemmingsplan, kan de beoogde rol in een goede ruimtelijke ontwikkeling niet vervullen.

Het voorstel voor een nieuwe Wet ruimtelijke ordening draagt in verschillende opzichten bij aan de doelstellingen van de herijking. Het wetsvoorstel introduceert een overzichtelijker en eenvoudiger planstelsel. Planologische kernbeslissing, streekplan en (regionaal) structuurplan maken plaats voor de bevoegdheid om een vergaand vormvrije structuurvisie te maken. De concrete beleidsbeslissing en de zelfstandige projectprocedure (artikel 19-vrijstelling) vervallen. Het bestemmingsplan wordt hét instrument om ruimtelijke ontwikkelingen te faciliteren. Hiermee wordt voldaan aan het uitgangspunt «zo min mogelijk plannen».

De verbreding van de doelstelling van het wetsvoorstel («ter bevordering van een duurzame ruimtelijke kwaliteit») maakt het mogelijk om te komen tot integrale visie- en planvorming op tactisch/strategisch niveau (structuurvisies en milieubeleidsplannen/omgevingsplannen). Hiermee worden de belemmeringen weggenomen voor het maken van een visie op de ontwikkeling en het beheer van de fysieke leefomgeving, waarin ruimtelijk beleid, milieubeleid, natuurbeleid, verkeers- en vervoersbeleid en bijvoorbeeld ook een woonvisie kunnen worden geïntegreerd. Dit draagt bij aan het uitgangspunt «in beginsel geen wettelijke plannen, maar indien toch plannen noodzakelijk zijn, dan integrale plannen of plannen die eenvoudig deel kunnen uitmaken van andere plannen».

Het wetsvoorstel biedt een verruiming van de reikwijdte van het bestemmingsplan. Een evenwichtige relatie tussen de beleidsterreinen milieu en ruimtelijke ordening is beoogd en maakt het mogelijk in de bestemmingsplannen wettelijke (milieu)kwaliteitsnormen op te nemen waaraan de toelaatbaarheid van bouwwerken en vormen van gebruik kunnen worden getoetst. In eerste instantie worden gedacht aan de doorwerking van milieukwaliteitseisen naar het ruimtelijk beleid en aan andere ruimtelijk relevante kwaliteitseisen en milieubelastingnormen (m.b.t. geluidhinder, externe veiligheid, gezondheid, stank, etc.). Ook denkbaar is dat het bestemmingsplan basis vormt voor milieukwaliteitseisen voor milieubeschermingsgebieden (waarvoor de basis nu ligt in de provinciale milieuverordening) en voor andere sectorale kwaliteitseisen, bijv. op het gebied van wonen of waterbeleid en -beheer. Deze voorstellen dragen bij aan de uitgangspunten «eenvoudige, duidelijke en consistente regelgeving» en «goed uitvoerbaar en handhaafbaar».

De bestemmingplanprocedure wordt in vergaande mate gestroomlijnd. De goedkeuring door GS gaat vervallen. Overigens is de behandeling van beroep tegen het bestemmingsplan door de Afdeling bestuursrechtspraak reeds aan een termijn gebonden. Deze maatregelen stimuleren het maken van bestemmingsplannen: de tijd tussen de terinzagelegging en de inwerkingtreding van het bestemmingsplan wordt hiermee teruggebracht tot in beginsel maximaal 26 weken, zodat de nieuwe procedure in hoge mate bijdraagt aan het uitgangspunt «korte totstandkomingsprocedure uitvoeringsbesluiten». Met de coördinatieregeling voorziet het wetsvoorstel in de verwezenlijking van ruimtelijk beleid op de verschillende

bestuursniveaus. De regeling strekt zich uit tot de voorbereiding en bekendmaking van nader aan te duiden, op aanvraag of ambtshalve te nemen besluiten. De coördinatieregeling draagt eveneens bij aan het uitgangspunt «korte totstandkomingsprocedure uitvoeringsbesluiten».

Essentieel is wel, dat de kortere procedure tot vaststelling en vervolgens van kracht worden van een bestemmingsplan zal worden gerealiseerd en niet beduidend af zal wijken van de termijn die nu geldt voor de artikel 19-vrijstelling. Alleen onder die voorwaarde kunnen bestemmingsplannen actueel worden gehouden en de beoogde rol vervullen. Het is hierbij van belang dat de eisen die aan de voorbereiding van een bestemmingsplan worden gesteld in redelijke verhouding staan tot het al dan niet ingrijpende karakter van dat plan.

Digitalisering van ruimtelijke plannen vergroot de toegankelijkheid van de plannen voor burgers en bedrijven, en vereenvoudigt het proces van opstellen en afstemmen van de plannen, alsook het toetsen van vergunningaanvragen. Bovenop de huidige stimulansen (DURP) tot vrijwillige digitalisering zullen minimale procedurele vereisten worden opgenomen in het Bro, zodat de genoemde voordelen overal voor alle partijen kunnen gelden.

Het wetsvoorstel Kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Wkpb) draagt bij aan een verbeterde informatievoorziening rond publiekrechtelijke beperkingen ten aanzien van onroerende zaken. Wel verdient de invoering bijzondere aandacht. Gemeenten moeten bij de invoering worden begeleid en de gelegenheid krijgen hun administraties in orde te krijgen. Daaraan zal bij de invoering van de wet de nodige aandacht worden besteed. Veelal dienen gemeenten juist op dit punt nog een inhaalslag te plegen. De invoering van dit wetsvoorstel kan mogelijk leiden tot extra kosten daar waar de gemeentelijke administratie grote manco's vertoont. Betrokkenen zijn het erover eens dat deze kosten niet als invoeringskosten van de Wkpb kunnen worden benoemd, omdat gemeenten ook nu al hun administratie van besluiten met rechtsgevolgen voor burgers in orde zouden moeten hebben.

Voornemens met betrekking tot specifieke regelingen

- Er wordt een integrale vergunningenprocedure ingevoerd (zie hoofdstuk 3).
- Over de mogelijkheden van verbreding van die procedure buiten VROM wordt overlegd met onder andere de ministeries van LNV en OCW in verband met de Vogel- en Habitatrichtlijn, het Verdrag van Malta en de Monumentenwet 1988.
- De problematiek van de voorbereiding van bestemmingsplannen (o.a. overleg op grond van artikel 10 Bro) zal worden opgelost door in het Besluit op de ruimtelijke ordening onderscheid te maken tussen de voorbereiding van ingrijpende ontwikkelende bestemmingsplannen (ontwikkelingsplannen) en minder ingrijpende conserverende bestemmingsplannen.
- Het wetsvoorstel van een nieuwe Woonwet wordt ingetrokken. Er wordt geen nieuwe wettelijke verplichting tot het opstellen van een woonvisie gecreëerd. Bezien wordt hoe het visie- en uitvoeringsgedeelte van een woonvisie gekoppeld kunnen worden aan bestaande planfiguren, zoals het MOP in het kader van de Wet stedelijke vernieuwing en de structuurvisie in de nieuwe Wro.

Administratieve lasten en bestuurslasten

De fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening leidt tot een reductie van 9% van de administratieve lasten ten opzichte van de huidige wet. De integrale «VROM-vergunning» zal een aanmerkelijke daling van de administratieve lasten tot gevolg hebben omdat kan worden volstaan met één aanvraag voor verschillende procedures en één bezwaar- en beroepsprocedure. Hierdoor zullen ook de bestuurslasten voor de gemeenten dalen. Dit resultaat zal voor de administratieve lasten en bestuurslasten nog verder toenemen indien de projectvergunning wordt uitgebreid naar aangrenzende beleidsterreinen.

Ook digitalisering van plannen en vergunningen kan leiden tot aanmerkelijke verlaging van beide soorten lasten, in kwantificeerbare en niet-kwantificeerbare zin (zoals betere dienstverlening), voor burgers en bedrijven en voor alle lagen van overheidsbestuur.

Het onderbrengen van de woonvisie in het MOP of de structuurvisie zal leiden tot een lichte daling van de bestuurslasten.

4.10.2 Grondbeleid

Karakteristieken van het deelterrein

De wetten op het terrein van het grondbeleid zijn de Wet voorkeursrecht gemeenten en de herziening daarvan, de onteigeningswet en het in voorbereiding zijnde wetsontwerp Grondexploitatiewet. Deze wetten zijn gericht op een evenwichtige uitvoering van vooral (gemeentelijke) ruimtelijke plannen en hebben ieder hun eigen dynamiek:

- via de grondexploitatie zullen gemeenschappelijke kosten en doelen naar evenredigheid kunnen worden verdeeld, ook wanneer de gemeente niet als eigenaar in de positie verkeert die regiefunctie te vervullen;
- het voorkeursrecht biedt gemeenten de mogelijkheid hun positie op de grondmarkt te versterken zodat een goede regie en kostenverdeling kunnen worden gerealiseerd;
- onteigening is een laatste redmiddel om de grond te verwerven teneinde plannen toch gerealiseerd te krijgen.

Knelpunten

- De regelgeving is zeer ingewikkeld waar het op uitvoering aankomt. Dit leidt tot belemmering van de ruimtelijke ontwikkeling en van het gebiedsgerichte beleid (ontwikkelingsplanologie) en vertraging in de uitvoering.
- Er komen veel bezwaar- en beroepschriften.

Algemene conclusies

- De grondbeleidregelgeving is zeer ingewikkeld waar het op uitvoering aankomt, zowel ten aanzien van het maken van de noodzakelijke plannen als de wijze waarop het uiteindelijke doel kan worden bereikt.
- De introductie van de Grondexploitatiewet leidt tot een transparante regeling van het kostenverhaal via een vergunningenstelsel.
- De Wet voorkeursrecht gemeenten is bijzonder ontoegankelijk, waardoor in de praktijk veel fouten worden gemaakt.

Voornemens met betrekking tot specifieke regelingen

- De Wet voorkeursrecht gemeenten wordt vereenvoudigd. In plaats van de verschillende bestaande, komt er één algemeen toepasbare mogelijkheid tot vestiging van een voorlopig voorkeursrecht, de zienswijzen en bezwaarmogelijkheden tegen vestiging worden samengevoegd en de verplichtingen tot kennisgeving beperkt. Verder worden de aanbestedingsprocedure en daaraan verbonden termijnen versimpeld. Onder andere wordt de ontheffing door GS afgeschaft.
- De onteigeningswet wordt op het ogenblik geactualiseerd en verbeterd. Dit sluit nauw aan bij het nieuwe Hoofdlijnenakkoord. Daarin is aangegeven dat het kabinet onder andere in de onteigeningswet belemmeringen wil wegnemen om het teruglopen van het bouwvolume aan te pakken en de kwaliteit en diversiteit van achterstandswijken in de grote steden te bevorderen. In dat kader wordt ook gezien of het mogelijk en wenselijk is een onherroepelijk bestemmingsplan meteen als onteigeningstitel te laten dienen. Met het ministerie van Justitie zal hierover worden overlegd.

Beide voornemens sluiten aan bij het streven naar minder complexe wetgeving.

Administratieve lasten en bestuurslasten

De vereenvoudiging van de Wet voorkeursrecht gemeenten en de actualisering van de onteigeningswet zullen leiden tot een daling van de bestuurslasten. De administratieve lasten zullen in principe in geringe mate dalen, maar in de gevallen dat er sprake is van bezwaar- en beroepsprocedures zal de administratieve-lastendaling veel hoger zijn.

4.10.3 Stedelijke vernieuwing

Karakteristieken van het deelterrein

Het centrale instrument op het gebied van stedelijke vernieuwing is het investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV-budget) voor de G-30 en (via de provincies) voor de niet-rechtstreekse gemeenten; binnen het ISV is een budget gereserveerd (IPSV) ten behoeve van een innovatieregeling voor projecten. Het ISV is voor de G-30 als fysieke pijler onderdeel van het grotestedenbeleid (GSB) dat gecoördineerd wordt door het ministerie van BZK.

Op regionaal niveau (o.a. kaderwetgebieden) maakt VROM afspraken over de totale verstedelijkingsopgave; dit is het regionale kader voor de gemeentelijke ISV-afspraken.

Daarnaast kent VROM het Besluit Investerings Ruimtelijke Kwaliteit (BIRK) dat geschoeid is op de Wet op de Ruimtelijke Ordening. BIRK geeft gelden aan investeringsprojecten voor centrumontwikkeling in de 6 Nationale Stedelijke Netwerken, aan de drie aangewezen Nationale Landschappen en de Nieuwe Hollandse Waterlinie.

Knelpunten

- Er is op onderdelen overlap én gebrek aan samenhang tussen de afsprakenkaders en subsidiesystemen.
- Gemeenten hebben in de uitvoering problemen met de relatief korte tijd voor de voorbereiding van de uitvoering en de systematiek van prestatie-indicatoren.

Algemene conclusies

Op dit terrein zijn er binnen VROM twee subsidiestromen: ISV en BIRK, ieder met eigen procedurevoorschriften en gericht is op een aanpak van de fysieke omgeving. ISV is voor de G-30 onderdeel van het GSB; de relaties tussen het fysieke ISV en de twee andere pijlers binnen het GSB zijn niet helder en leveren in de praktijk op wijkniveau afstemmings- en planningsproblemen op. In de praktijk blijkt dat deze pijlers vaak meer sectoraal dan integraal werken.

Momenteel wordt gewerkt aan de voorbereiding van GSB3/ISV2; in dat kader komt er één beleidskader voor het totale GSB en vindt verdere stroomlijning van werkwijze en systeem plaats. Het is de bedoeling dat gemeenten meer tijd krijgen voor de voorbereiding van de uitvoering. Bij de vormgeving van ISV2 wordt bezien of en in welke vorm een budget wordt afgezonderd voor impulsen en/of innovatie.

In het Hoofdlijnenakkoord is opgenomen dat het GSB wordt voortgezet, en dat de onderhavige specifieke regelingen niet ten principale zullen worden aangepast. In hoofdstuk 2 is al ingegaan op de keuze om de geormerkte gelden voor ISV niet over te hevelen naar het Provincie- of Gemeentefonds.

Voornemens met betrekking tot specifieke regelingen

Op korte termijn (gelijk oplopend met ISV2) zal worden bezien of de geldstromen IPSV en BIRK kunnen worden geïntegreerd in een regeling met een gemeenschappelijke projectaanpak en -monitoring ten behoeve van de ontwikkeling van fysieke projecten en projectideeën, maar met behoud van de onderscheiden doelstellingen van IPSV en BIRK. Dit voornemen past in het uitgangspunt dat onnodige belemmeringen bij gemeenten en provincies moeten worden weggenomen.

Administratieve lasten en bestuurslasten

Samenvoeging van de geldstromen voor de fysieke leefomgeving en de daarmee gepaard gaande stroomlijning van procedures zal leiden tot daling van de uitvoeringslasten voor de decentrale overheden.

5. VOORBEREIDING EN SELECTIE VAN NIEUWE REGELGEVING

Zoals eerder is aangegeven heeft het project herijking niet alleen gevolgen gehad voor de bestaande regelgeving, maar ook voor de in voorbereiding zijnde en nog te ontwerpen regelgeving. Er bestaat een aantal trajecten die als doel hebben dat minder automatisch naar het instrument regelgeving wordt gegrepen. Voor het geval toch overgegaan wordt tot regelgeving, is een aantal toetsen ontworpen, bijvoorbeeld om de regelgeving goed uitvoerbaar en handhaafbaar te laten zijn. De herijking heeft de vraag of regelgeving het meest geëigende instrument is en in welke vorm, aangescherpt. De toetsing vooraf en tijdens het ontwerpen van regels is niet uniek voor de VROM-regelgeving. Een deel is van toepassing op alle rijksregelgeving via onder andere de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Een aantal specifieke zaken ten behoeve van de voorbereiding en selectie van nieuwe regelgeving wordt hier besproken. Daarnaast wordt ingegaan op de procedures van totstandkoming van nieuwe wet- en regelgeving.

Is regelgeving noodzakelijk?

Het beleidsterrein van VROM heeft raakvlakken met vrijwel alle menselijke activiteiten. Het is niet alleen onmogelijk, maar ook onwenselijk om al deze activiteiten van overheidswege te reguleren, laat staan al dergelijke regels uit te voeren, te handhaven en te evalueren. Het stimuleren van meer eigen verantwoordelijkheid (zelfregulering) zou een oplossing kunnen zijn. Hierbij moet worden opgemerkt dat zelfregulering niet hetzelfde is als geen regulering en dat er vaak sprake is van een mix van instrumenten. Een voorbeeld van zelfregulering ondersteund door overheidsregulering is de regeling van de algemeenverbindendverklaring van overeenkomsten die voor een aantal afvalstromen wordt gehanteerd. Kortom: alvorens een nieuwe regel wordt ontworpen, zal eerst de vraag moeten zijn beantwoord of optimaal gebruik is gemaakt van de mogelijkheden tot zelfsturing. Deze notie is ook terug te vinden in aanwijzing 7, onderdeel b van de Aanwijzingen voor de regelgeving: «onderzocht wordt of de gekozen doelstellingen kunnen worden bereikt door middel van het zelfregulerend vermogen in de betrokken sector of sectoren dan wel daarvoor overheidsinterventie noodzakelijk is».

Een ander element dat van belang is voor de vraag of een nationale regeling noodzakelijk is, is of dit probleem ook in andere lidstaten van de Europese Unie speelt. Is dit het geval dan zal eerst energie moeten worden gestoken in een Europees traject om in dit kader tot regulering te komen. Leidt dit niet op de gewenste termijn tot resultaat en is de urgentie voor een oplossing van het probleem groot vanwege specifieke Nederlandse omstandigheden, dan kan worden overwogen om een (voorlopige) nationale regeling vast te stellen. Op het moment dat Europese regelgeving over het desbetreffende onderwerp tot stand komt moet – anders dan nu meestal gebeurt – de vooruitlopende Nederlandse wet- en regelgeving daaraan worden aangepast. Bij de omzetting van Europese regelgeving in de Nederlandse wet- en regelgeving moet de eerste leidend zijn en moet niet teveel terughoudendheid worden betracht. Daardoor kunnen problemen met niet geheel sluitende of te late implementatie worden voorkomen. Een cultuuromslag, waarbij niet langer het nationale denkraam bepalend is maar juist het Europese, is noodzakelijk om te voorkomen dat Nederland wordt geconfronteerd met ingebrekestellingen en schadeclaims.

Binnen VROM is met het oog op de beantwoording van de voorgaande vragen vastgelegd dat bij de start van elk regelgevingsproject een startnota wetgeving moet worden opgesteld die ertoe dient dat voor de start zorgvuldig wordt afgewogen of, gegeven alle belangen die bij het onderwerp spelen, regelgeving moet worden opgesteld. Dergelijke startnota's zijn ook aanbevolen door de Visitatiecommissie wetgeving. In het in voorbereiding zijnde kabinetsstandpunt terzake wordt dit advies naar verwachting omarmd. Tevens geeft de startnota de belangrijke aandachtspunten bij de verdere voorbereiding aan en bevat deze de organisatorische maatregelen en het tijdschema waarmee gaat worden gewerkt. Kleine projecten zoals een technische wijziging van een ministeriële regeling, zijn niet uitgezonderd. Tijdens de herijking is een aantal van deze regelgevingsprojecten aangehouden in afwachting van de uitkomsten van dit proces.

Regelgeving is het meest geëigende instrument

Wanneer de beslissing is genomen dat regelgeving of een combinatie van regelgeving met andere instrumenten het meest geschikt is om het probleem op te lossen, zullen bij het ontwerpen van de regeling de uitgangspunten van de herijking in acht moeten worden genomen. Verder

moet deze regelgeving voldoen aan een aantal criteria die veelal in de vorm van toetsen zijn vastgelegd en waarbij het Meldpunt voorgenomen regelgeving een rol speelt. De voorgenomen regelgeving moet de volgende toetsen doorlopen:

- De bedrijfseffectentoets. Deze toets heeft tot doel de beoogde én de niet direct voorziene gevolgen voor het bedrijfsleven van beleidsvoornemens op rijksniveau helder in beeld te brengen en vormt een verplicht onderdeel van de toelichting.
- De milieueffectentoets. Deze toets heeft tot doel de beoogde en onvoorziene gevolgen voor het milieu van beleidsvoornemens op rijksniveau helder in beeld te brengen.
- De handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets (HUF), ontwikkeld door de VROM-Inspectie, in gevallen waarin daarvoor aanleiding lijkt te zijn.
- De toets van Actal naar de consequenties van het voorstel op het gebied van de administratieve lasten.
- Een kosten/batenanalyse, indien de voorgenomen regelgeving overwegend financieel kwantificeerbare effecten zal hebben, maar onduidelijk is welke de aard en omvang daarvan zullen zijn moet een kosten/batenanalyse worden uitgevoerd. Op basis van de Financiële-verhoudingswet is een kosten/batenanalyse in ieder geval noodzakelijk bij voorgenomen beleid of regelgeving met effecten op de taakuitoefening van provincies en gemeenten.

Voor de milieuregelgeving gaat in de toekomst nog een werkbaarheidsanalyse gelden die is ontwikkeld door het Expertisecentrum Rechts-handhaving en waarvoor nu twee pilots worden uitgevoerd. Doel van deze analyse is dat beleidsontwikkelaars en wetgevers voordat zij tot de uitontwikkeling komen van een stuk milieuregelgeving nadenken over zaken als uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en naleefbaarheid en een dialoog wordt aangegaan met mensen uit de praktijk.

Ook zal in de toekomst het uitvoeren van een ex ante-evaluatie met betrekking tot nieuw beleid of nieuw instrumentarium voor bestaand beleid een rol moeten gaan spelen bij de beoordeling van het instrument regelgeving. Op 1 januari 2002 is de regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid van kracht geworden. Het doel is een kwaliteitsimpuls aan de opzet en uitvoering van evaluatieonderzoek op niveau van operationele doelen te geven. Via de verplichte ex ante-evaluatie kan ook de kwaliteit van instrumenten worden verbeterd. Bij deze evaluatie zou een mogelijke opvolger van de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer (waarvan de termijn verloopt per 1 januari 2004) een rol kunnen spelen. Het zou zeer wel denkbaar zijn dat een nieuwe commissie zich dan niet alleen richt op de milieuregelgeving, maar ook de bredere leefomgevingswetgeving (als logisch vervolg op het voornemen om te komen tot één centrale VROM-wet).

Vast staat dat vanaf het moment dat nieuwe of gewijzigde regelgeving tot stand komt, deze constant aandacht behoeft. Te vaak wordt nog verzuimd om bij de introductie van nieuwe regels de nodige aandacht te geven aan een goede en duidelijke voorlichting daarover. Bekendheid met regels is een voorwaarde voor naleving ervan. De naleving van regels kan ook worden bevorderd door digitalisering van gegevensverkeer en het ontwikkelen van «slimme» varianten daarvoor. In de voornemens van de deel-terreinen is hier in een aantal gevallen op ingegaan.

Het proces van wet- en regelgeving zelf

Voor wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen gelden rijksbrede standaardprocedures voor de totstandkoming. In de VROM-wetgeving zijn op diverse plaatsen speciale regelingen opgenomen, in het bijzonder voor de totstandkoming van amvb's. Daarbij wordt afgeweken van de hoofdregel van aanwijzing 35 van de Aanwijzingen voor de regelgeving: «In de wet wordt geen formele betrokkenheid van het parlement bij gedelegeerde regelgeving geregeld tenzij daarvoor bijzondere redenen bestaan». Deze afwijkende procedures vertragen het proces van totstandkoming van regels en van wijziging of intrekking daarvan. Daarom moet worden overwogen de bijzondere procedures bij de totstandkoming van veel amvb's (voorhang, voorpublicatie, inspraak en nahang), die vooral voorkomen op het terrein van het milieubeheer, maar daar niet alleen, af te schaffen en de procedure gelijk te schakelen met de op andere terreinen geldende procedure.

Bezien zal worden of meer gebruik kan worden gemaakt van ministeriële regelingen, vooral als het gaat om technische uitwerking van normen en om implementatie van en verwijzing naar Europese normen. Voor de laatste categorie zal ook meer gebruik kunnen worden gemaakt van dynamische verwijzing naar de Europese regelgeving waarin die normen zijn vastgesteld. Uiteraard zal dan wel de kenbaarheid van wijzigingen in die normen moeten worden gewaarborgd.

Deze voornemens lijken vooral gericht op «het Haagse circuit». Dat is echter niet het geval. Het uitgangspunt is dat sneller moet kunnen worden gereageerd op maatschappelijke ontwikkelingen. Vooral herstel van in de praktijk gebleken onvolkomenheden in de regelgeving kan hierdoor worden versneld.

6. VOORBEREIDING VAN EUROPESE REGELGEVING

Inleiding

In de brief van 23 oktober 2002 werd een strategie aangekondigd met betrekking tot de inzet bij de voorbereiding van EG-regelgeving. Als aspecten daarbij werden genoemd de ex ante-evaluatie bij herziening of vaststelling van EG-regelgeving, de onderlinge samenhang tussen de EG-richtlijnen en de mate van gedetailleerdheid van de afzonderlijke richtlijnen. Ook werd de inzet van andere instrumenten dan wet- en regelgeving genoemd.

De kwaliteit van de EG-regelgeving wordt ook op Europees niveau op verschillende manieren aangepakt. De afgelopen jaren zijn in Europees verband operaties uitgevoerd die verwantschap vertonen met de herijkingoperatie. De operaties waren gericht op het verminderen en vereenvoudigen van de EG-regelgeving. Ook nu vindt een vergelijkbare operatie plaats, gericht op zowel bestaande als nieuwe EG-regelgeving. In een brief van de Minister van Buitenlandse Zaken zijn de fiches aangeboden van de Commissie Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) over de mededelingen van de Commissie over «Europese governance: Een betere wetgeving», «Verbetering en vereenvoudiging van regelgeving», «Modernisering en vereenvoudiging van het acquis communautaire» en effectbeoordeling (kamerstukken 22 112, nr. 262, pag. 3-4).

In Europees verband moet onderscheid worden gemaakt tussen beleidsstukken van de Commissie (mededelingen, groenboeken, witboeken,

milieuactieprogramma's) en de uitwerking daarvan in concrete regelgeving. Beleidsstukken en EG-uitvoeringsregelgeving worden voorbereid door de Commissie (hierna: de voorfase). Deze fase wordt afgerond met een document (mededeling, groenboek, witboek, etc. of een commissievoorstel voor uitwerkingsregelgeving). Naar aanleiding hiervan wordt in Nederland een BNC-fiche over het betreffende stuk gemaakt, waarin vooral een inschatting staat van de gevolgen voor het Nederlandse beleid. Dat fiche wordt in het kader van de bovengenoemde rapportages aan de Tweede en Eerste Kamer aangeboden. Als het gaat om regelgeving zijn nog twee fasen te onderscheiden: de tussenfase, dat wil zeggen de fase tussen het verschijnen van het commissievoorstel en de vaststelling ervan, en de implementatiefase, dat wil zeggen de fase waarin – wanneer eenmaal de Brusselse regelgeving is vastgesteld – omzetting in Nederlands recht plaatsvindt.

Hierna wordt ingegaan op de wijze waarop VROM de kwaliteit van Europese regelgeving beter kan beïnvloeden. Een algemene kanttekening hierbij is dat totstandkoming van deze regelgeving een dynamisch proces is waarbij – zeker met het oog op de uitbreiding van de Europese Unie – vele belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen. De beoogde kwaliteitsverbetering heeft met name betrekking op de VROM-inzet bij dit onderhandelingsproces.

Ex-ante-evaluatie

In de voorfase zal de Commissie dit kalenderjaar voor het eerst op systematische wijze effectbeoordelingen gaan uitvoeren bij de voorbereiding van EG-regelgeving. Het gaat om een effectbeoordeling van voorgenomen regelgeving waarbij de economische, milieu- en sociale gevolgen van de regelgeving in kaart worden gebracht. De effectbeoordeling is te beschouwen als de pendant van de in Nederland bestaande bedrijfs-effectentoets en milieueffectentoets. Op dit moment is nog niet duidelijk hoe de effectbeoordelingen precies zullen worden uitgevoerd en of daarbij bijvoorbeeld ook uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en administratieve en bestuurlijke lasten worden betrokken. Nagegaan wordt in hoeverre er ruimte is voor inbreng van de lidstaten in deze voorfase.

In Nederland zijn er adequate procedures vanaf het tijdstip waarop de tussenfase aanvangt in het kader van vaststelling van het BNC-fiche. Getracht moet worden het beleid in de voorfase te beïnvloeden omdat in die fase de mogelijkheden daartoe het grootst zijn. Van belang is dat in de voorfase niet alleen de expertbijdragen op de afzonderlijke dossiers worden geleverd. Ook moet worden gelet op de gevolgen voor de bestaande nationale regelgeving en de afstemming tussen de EG-richtlijnen onderling, en dienen de ervaringen op het terrein van de in Nederland bestaande toetsen structureel te worden ingebracht. Een grotere attentie in de voorfase heeft daarnaast gunstige effecten op de tussenfase en de implementatiefase, omdat knelpunten eerder kunnen worden gesignaleerd en besproken in overleg met andere bij het implementatieproces betrokken partijen, waaronder de decentrale overheden. Dit zal leiden tot een meer afgewogen en efficiëntere werkwijze bij de totstandkoming en implementatie van EG-regelgeving. Omdat zo'n 60% van de Nederlandse milieuregelgeving implementatieregelgeving is en de invloed van het Brusselse beleid op het beleid van VROM op vrijwel alle terreinen verder zal toenemen, kan het belang van vroegtijdige gestructureerde en gecoördineerde wijze van beïnvloeding niet genoeg worden onderstreept. Dat hieraan tot nu toe nog te weinig aandacht wordt besteed, wordt veroorzaakt doordat de beperkte capaciteit en expertise op dit moment meer op de tussenfase en implementatiefase wordt ingezet. Om meer invloed uit te oefenen op Europees beleid en regelgeving zal er

dus eerder en beter moeten worden geanticipeerd op ontwikkelingen. Deze conclusie sluit ook aan bij de conclusies uit de Milieubalans. Deze sterke ex ante-inzet van VROM zal zijn weerslag moeten vinden in het BNC-fiche, waarbij in meer detail wordt aangegeven wat de consequenties zijn van een commissievoorstel voor de nationale wet- en regelgeving.

De onderlinge samenhang tussen de EG-richtlijnen en de mate van gedetailleerdheid ervan

Om de implementatiewerkzaamheden voor de nieuwe toetreders te vergemakkelijken en de inzichtelijkheid van de EG-regelgeving in het algemeen te verbeteren loopt er een vereenvoudigingsoperatie. Die operatie werd hiervoor in de inleiding al genoemd. Op het beleidsterrein van VROM staan voor 2003 de typekeurings-, afvalstoffen-, bestrijdingsmiddelen- en luchtkwaliteitsregelgeving op het werkprogramma van de Europese Commissie. De Commissie heeft tot eind 2004 de tijd om voorstellen te doen om de genoemde regelgeving te vereenvoudigen. VROM zal in dit kader de resultaten van de herijkingsoperatie – voor zover relevant – inbrengen.

De onderlinge samenhang tussen de EG-richtlijnen en de mate van gedetailleerdheid ervan zullen ook aan de orde worden gesteld tijdens het Nederlandse voorzitterschap in de tweede helft van 2004. Dit zal worden voorbereid door een werkgroep onder de Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER).

Alternatief instrumentarium

In de op 19 augustus 2003 aan de Tweede Kamer aangeboden Europese Milieuagenda (kamerstuk 28 663, nr. 6) is onder meer de herziening van het instrumentarium als belangrijk thema opgenomen. Algemene criteria die de keuze voor een bepaald instrument of een mix van instrumenten bepalen, zijn milieuen kosteneffectiviteit, «level playing field», uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en fraudegevoeligheid. Meer in het bijzonder streeft VROM bij nieuwe Europese regelgeving naar minder detailregelgeving en meer generiek instrumentarium. Dit betekent dat gestreefd wordt naar instrumentarium waarin de kaders of hoofdlijnen worden aangegeven en de gedetailleerde invulling aan lidstaten wordt overgelaten. Hierbij kan concreet worden gedacht aan een groter gebruik van doel- in plaats van middelvoorschriften. Daarnaast kan een richtlijn een instrument voorschrijven, bijvoorbeeld een vergunning, en daarbij aan het bevoegd gezag de ruimte laten dit nader in te vullen.

In het kader van de modernisering van de vergunningverlening en de inzet van alternatieve instrumenten is VROM gestart met het ENAP-project (Exploring New Approaches in regulating industrial installations). In dit project worden nieuwe mogelijkheden voor regulering van industriële bedrijven in Europese context verkend, waarbij wordt gekeken naar de mogelijkheden van emissiehandel als alternatief voor vergunningverlening, het verbinden van bedrijfsinterne milieuzorg met vergunningverlening en toezicht en regulering op het niveau van concerns en bedrijfsterreinen. Uiteraard zijn er ook grenzen aan het streven naar een meer generiek instrumentarium. Waar het gaat om producten die zich vrij binnen de Europese interne markt bewegen (bijvoorbeeld motorvoertuigen), blijft specifieke normstelling ten aanzien van samenstelling en/of emissies noodzakelijk en het meest aangewezen middel om innovaties te bevorderen.

Onder de mogelijke inzet van alternatieve instrumenten zal in internationaal verband ook worden verwezen naar economische maatregelen die tot internalisering van de milieukosten leiden. Daarbij kan met name worden gedacht aan vergroening van de fiscale stelsels en de inzet van marktconforme instrumenten.

Ook in Europees verband zijn er initiatieven. Zo is onlangs de richtlijn inzake de Europese energieheffing aangenomen. Daarnaast kan bijvoorbeeld worden gewezen op de mededeling van de Commissie over milieuconvenanten (kamerstuk 22 112, nr. 248, pag. 4–5). Zoals in het BNC-fiche over deze mededeling genoemd, zijn de Nederlandse belangen groot omdat hier reeds veel milieuconvenanten zijn afgesloten, met name op het gebied van afvalbeheer en klimaatverandering. Mede aan de hand van een onlangs uitgevoerde evaluatie ten aanzien van de nationale convenanten, zal de VROM-inzet in EU-verband nader worden bepaald.

Implementatie

Zoals hiervoor werd aangegeven, bestaan voor de tussenfase goede procedures, waarbij het BNC-fiche een belangrijke rol speelt. Deze waarborgen dat een effectieve Nederlandse inbreng kan worden geleverd en dat al in een vroeg stadium de gevolgen voor het Nederlandse beleid bekend zijn. Hierdoor worden problemen in de implementatiefase voorkomen. Er kan echter worden geconstateerd dat aan deze procedures niet altijd voldoende invulling wordt gegeven, waardoor de Nederlandse inbreng niet altijd of niet altijd op het juiste moment plaatsvindt. Pas in een laat stadium is dan bekend wat de exacte gevolgen zijn voor het Nederlandse beleid, hetgeen problemen geeft in de implementatiefase. Het gevolg is dat het implementatietekort van VROM (net als van veel andere ministeries overigens) de laatste tijd oploopt. Dit tekort moet worden teruggedrongen. Op dit moment bekijkt de ICER welke maatregelen moeten worden genomen om dat voor elkaar te krijgen. VROM heeft vooruitlopend daarop een taskforce ingesteld om de praktische problemen in de bestaande procedures in beeld te brengen. Op basis daarvan kunnen op de praktijk toegesneden maatregelen worden genomen, die moeten bijdragen aan de gewenste betere invulling van die procedures en versterking van de betrokkenheid aan het begin van de EG-reguleringscyclus, waardoor consequenties van EG-regelgeving en implementatieproblemen reeds in een vroeger stadium worden onderkend.

In het verlengde hiervan zullen de wettelijke mogelijkheden voor een snelle implementatie optimaal moeten worden benut. In dit verband kan nog worden gewezen op het reeds bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel 25 991 inzake hoofdstuk 3 van de Wet milieubeheer (Internationale zaken). De behandeling van dit wetsvoorstel is aangehouden in afwachting van de kamerbehandeling van het kabinetsstandpunt inzake versnelde implementatie en de naar aanleiding hiervan door te voeren aanpassing van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Het wetsvoorstel zal conform de nieuwe Aanwijzingen voor de regelgeving worden aangepast. Hierbij zal worden gestreefd naar een generiek implementatiekader, waarbij de mogelijkheden van versnelde implementatie van EG-regelgeving optimaal zullen worden benut.

7. MINDER, SNELLER EN GOEDKOPER?

Leiden de in deze brief opgenomen voornemens inderdaad tot vermindering van regels, versnelling van procedures en verlaging van administratieve lasten en bestuurslasten? In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag waar voor deze aspecten de belangrijkste winst te verwachten is.

Vermindering van regels

Vermindering van het aantal regels is niet identiek met vermindering van het aantal regelingen. In deze brief wordt op veel plaatsen aangegeven dat verwante regelingen zullen worden samengevoegd. Wanneer de inhoud van de samen te voegen regelingen niet wezenlijk verandert, zou dat kunnen worden beschouwd als een cosmetische operatie. In de klankbordgroep is echter aangegeven dat integratie van regelingen voor de uitvoeringspraktijk wel degelijk van belang is. Het komt de hanteerbaarheid van regels ten goede wanneer ze in één document zijn opgenomen.

De samenvoeging van regelingen zal uiteraard slechts zelden een puur technisch proces zijn. Tegelijkertijd zal worden nagegaan welke regels kunnen worden gemist en waar vereenvoudigingen kunnen plaatsvinden. Op grond van de voornemens met betrekking tot de afzonderlijke regelingen die zijn opgenomen in de bijlage van deze brief kan worden geschat dat het aantal VROM-regelingen, dat nu bijna 400 bedraagt, als gevolg van de herijkingsoperatie met ongeveer 100 zal kunnen afnemen.

De vermindering van het aantal regels is belangrijker, maar is moeilijker in aantallen te vatten. Daarom wordt er hier mee volstaan enkele belangrijke dereguleringsvoornemens te noemen:

- De verplichtingen tot het opstellen van milieubeleidsplannen worden geschrapt.
- De m.e.r.-regelgeving zal aanzienlijk worden afgeslankt.
- Het Bouwstoffenbesluit zal worden ingetrokken en worden vervangen door een nieuwe veel eenvoudiger regeling.
- De Wet geluidhinder zal belangrijk worden vereenvoudigd en op termijn worden ingebouwd in de Wet milieubeheer.
- De regelgeving met betrekking tot woningcorporaties zal sterk worden beperkt.
- De Huisvestingswet zal sterk worden afgeslankt.
- De Wet voorkeursrecht gemeenten wordt vereenvoudigd.
- Enkele in voorbereiding zijnde wetsvoorstellen (Wet stank en veehouderij, Woonwet) worden niet ingediend of ingetrokken.

Versnelling van procedures

Waar regels en procedures onvermijdelijk zijn, moeten ze niet meer tijd kosten dan nodig is. Ook daarop is in de herijkingsoperatie gelet. Voor de gewenste versnelling van procedures zijn de hiervoor genoemde voornemens tot het schrappen of vereenvoudigen van regels belangrijk. Daarnaast is van belang dat er op verschillende terreinen (afvalstoffen, milieu-regelgeving voor bedrijven, bouwregelgeving) een verdere verschuiving zal plaatsvinden van vergunningstelsels naar algemene regels.

Voor de lange duur van de «stroperige» ruimtelijke procedures ontmoet veel kritiek. In het kader van de herijkingsoperatie worden echter geen voorstellen ontwikkeld om tot versnelling van deze procedures te komen. Het voorstel voor een nieuwe Wet ruimtelijke ordening bevat verschillende elementen die aan de breed ervaren stroperigheid een einde moeten maken. Het terugbrengen van de duur van een bestemmingsplan-

procedure tot maximaal 26 weken is daarvan het belangrijkste. Ook de realisatie van rijksbeleid en rijksprojecten kan effectiever en sneller verlopen.

In hoofdstuk 3 van deze brief is aangegeven dat op langere termijn een integratie van vergunningen bij de fysieke realisatie van projecten wordt nagestreefd. De verwachting is dat dit niet alleen zal leiden tot een vereenvoudiging – vooral gezien vanuit de aanvrager van een vergunning – maar ook tot een bekorting van de totaal benodigde proceduretijd. Bij de uitwerking zal hieraan uitdrukkelijk aandacht worden besteed.

Overigens is versnelling van procedures niet uitsluitend – en soms niet in de eerste plaats – een kwestie van inhoud van regelgeving. Minstens zo belangrijk is, dat de toepassing van de regels goed en doelmatig wordt georganiseerd en dat er sprake is van een tijdige en zorgvuldige besluitvorming door het bevoegd gezag dat de regels moet toepassen.

Verlaging van administratieve lasten

In het Hoofdlijnenakkoord is aangegeven dat een verlaging van de administratieve lasten voor bedrijven en burgers in deze kabinetsperiode met een kwart ten opzichte van 31 december 2002 per ministerie taakstellend zal worden toebedeeld. Binnen het Kabinet zijn afspraken gemaakt over de aanpak hiervan. Via een bijlage bij de Miljoenennota is de Kamer hierover inmiddels geïnformeerd. De afspraken leiden ertoe dat in het voorjaar van 2004 zal worden vastgelegd wat de departementale taakstellingen, vertaald in absolute bedragen en concrete beleidsvoornemens, zullen zijn. Onder administratieve lasten worden verstaan: de kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie. Deze definitie wordt ook door Actal gehanteerd.

Zoals uit de inleiding van deze brief blijkt, is de doelstelling van de herijkingsoperatie breder dan alleen de verlaging van administratieve lasten. Tegelijkertijd is verlaging van die lasten niet alleen een kwestie van herijking en vereenvoudiging van de regelgeving. Ook via verbetering van de uitvoeringspraktijk kan veel winst worden geboekt. Met deze brief wordt dan ook niet beoogd om nu al in kwantitatieve zin invulling te geven aan wat de komende jaren door het ministerie van VROM kan en zal worden ondernomen ter verlaging van de administratieve lasten.

Dat neemt niet weg dat er bij de herijking al veel mogelijkheden zijn gevonden om de administratieve lasten te verminderen. Voorbeelden daarvan zijn, naast de onder «Vermindering van regels» genoemde voornemens:

- het intrekken of samenvoegen van een groot aantal regelingen;
- het vereenvoudigen van regelingen door het schrappen van voorschriften, bijvoorbeeld met betrekking tot de eisen ten aanzien van rapportages;
- het vervangen van vergunningen en andere beschikkingen door algemene regels, bijvoorbeeld voor bedrijven die nu nog vergunningplichtig zijn, voor mobiele puinbrekers en voor uniforme sanerings-situaties bij bodemsanering;
- het op termijn introduceren van een integrale «VROM-vergunning» ter vervanging van de bouwvergunning, de milieuvergunning en zo mogelijk andere vergunningen, wat zal leiden tot een aanzienlijke beperking van het aantal vergunningaanvragen van bedrijven en tot het samenvoegen en stroomlijnen van inspraak- en beroepsmogelijkheden.

Daarnaast zullen de administratieve lasten ook worden teruggebracht door andere maatregelen, waaronder het bevorderen van de toepassing van ICT en e-governance. De VROM-vergunning zou bij uitstek kunnen worden ondersteund met ICT in de vorm van een virtueel één-loket en het toegankelijk maken van alle benodigde informatie. Het realiseren van een dergelijke ondersteuning zou gezamenlijk met de ministeries van BZK en EZ moeten worden uitgevoerd. Op dit moment wordt de samenhang met andere ICT-projecten gericht op vermindering van administratieve lasten door het ministerie van EZ versterkt en maakt het bedrijvenloket deel uit van het programma ICT & Administratieve Lasten. Het programma van EZ om de administratieve lasten te verminderen steunt op drie poten: de inzet van ICT in de hele informatieketen, de ontwikkeling van een infrastructuur en het samenvoegen en harmoniseren van informatie die de verschillende overheden van de ondernemers vragen. EZ gaat hiertoe een bedrijvenloket openen, een voortzetting van OL2000 dat wordt opgezet als een «shared service» voor alle overheidsdiensten. Ook komt er een geautomatiseerde en gestandaardiseerde postbus, de Overheidstransactiepoort, waar alle voor de overheid bestemde informatie kan worden afgeleverd. Daarnaast komt er een standaard voor elektronische berichtenuitwisseling tussen overheid en bedrijven. Voorbeelden van andere maatregelen waaraan wordt gedacht zijn het digitaliseren van de begeleidingsbrief voor afvalstoffen, het introduceren van landelijk uniforme formulieren bij de 8.40-amvb's die elektronisch kunnen worden ingevuld, en het uniformeren van de opslag van gegevens om éénmalig aanleveren van gegevens zo veel mogelijk kansen te geven.

Uit onderzoek blijkt dat belemmeringen voor de toepassing van ICT veelal niet op het terrein van regelgeving liggen, maar meer op het organisatorische vlak. De juridische belemmeringen worden zoveel mogelijk weggenomen door middel van de Wet elektronische handtekening en het voorontwerp van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer. De Wet milieubeheer zal hierop worden aangepast.

Ook het bevorderen van geïntegreerd toezicht, waaraan onder andere wordt gewerkt in het kader van het landelijk actieprogramma Handhaven op niveau, leidt tot beperking van de administratieve lasten; het beperkt de mogelijkheid van een tegenstrijdige aanpak op uitvoeringsniveau en kost de ondernemers minder tijd.

Naar verwachting is een belangrijke verdere vermindering van de administratieve lasten mogelijk wanneer de herijking kan worden uitgebreid tot de raakvlakken met andere departementen. De mogelijkheden tot het samenvoegen of beter op elkaar afstemmen van regelingen op het grensvlak van verschillende departementen moet verder worden onderzocht, maar biedt waarschijnlijk goede perspectieven.

Volgens de nu voorliggende nulmetingen zijn de administratieve lasten die voortvloeien uit de VROM-regelgeving € 2000 miljoen, onder te verdelen in € 1483 miljoen bij milieu, € 448 miljoen bij wonen en bouwnijverheid, en € 69 miljoen op het gebied van ruimtelijke ordening. Van dit cijfer moet € 235 miljoen worden afgetrokken, omdat een deel van de lasten met betrekking tot stoffen en producten thuishoort bij de ministeries van SZW en VWS. Er resteert dus € 1765 miljoen.

De grootste posten worden gevormd door het hoofdstuk Inrichtingen van de Wet milieubeheer (€ 908 miljoen), de Wet milieugevaarlijke stoffen (€ 442 miljoen; na aftrek van het niet-VROM-deel € 207 miljoen) en de bouwregelgeving (naar schatting € 363 miljoen). Hierbij moet worden aangetekend dat deze cijfers wat anders zijn opgebouwd dan de indeling

volgens de clusters. Zo valt de cluster Landbouw bij de nulmetingen gedeeltelijk onder het hoofdstuk Inrichtingen van de Wet milieubeheer.

Binnenkort zullen de nulmetingen op het gebied van milieu worden geactualiseerd. Dat onderzoek wordt vóór 1 januari 2004 afgerond. Vooralnog wordt uitgegaan van de bovengenoemde cijfers.

Hierna volgt een zeer voorlopige eerste raming van de reducties die zouden kunnen worden bereikt bij de clusters die in het kader van de herijking zijn onderscheiden. Zoals in hoofdstuk 1 al werd benadrukt, zijn definitievere ramingen pas mogelijk nadat de verschillende oplossingsrichtingen nader zijn uitgewerkt.

1. Stoffen en producten

Gezien het sterk EU-gebonden karakter van de regelingen op dit terrein, valt er via veranderingen in de regelgeving weinig winst te behalen. Wel mag op grond van onderzoeken die in opdracht van Actal zijn verricht worden verwacht dat een reductie van zo'n 20% kan worden bereikt via clusteraanpak en gemengd toezicht. Uitgaande van een VROM-aandeel van € 238 miljoen in de lasten op dit gebied zou een reductie van € 48 miljoen haalbaar kunnen zijn.

2. Afvalstoffen

De nulmeting is hier € 34 miljoen. Niet alle voornemens kunnen worden herleid tot de nulmetingen. Zo is de provinciale regelgeving voor mobiele puinbrekers niet gekwantificeerd. Vooralnog wordt ervan uitgegaan dat de voorstellen een reductie met zich zullen brengen van 10%, dus € 3,4 miljoen.

3. Inrichtingen, water en externe veiligheid

Over de in paragraaf 4.3. genoemde voornemens kan het volgende worden gezegd:

- Het aanpassen van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit zou naar raming zo'n € 1,6 miljoen kunnen opleveren.
- Het samenvoegen van 8.40-amvb's leidt tot een beperkte reductie: vooral eenvoudiger kennisneming van de regels. Het brengen van meer vergunningplichtige bedrijven onder de 8.40-amvb's helpt daarentegen aanzienlijk. Een vergunningplichtige inrichting heeft ongeveer vijf keer zoveel administratieve lasten als een meldingplichtig bedrijf (gemiddeld € 5000 versus € 1000 bij een meldingplichtig bedrijf). Als nog 20 000 inrichtingen onder de algemene regels gebracht zouden kunnen worden, levert dit derhalve een reductie op van circa € 80 miljoen. Naarmate meer inrichtingen onder de algemene regels worden gebracht, wordt de winst van de VROM-vergunning overigens geringer.
- Het vereenvoudigen van de 8.40-amvb's o.a door het maken van onderscheid tussen kleine, middelgrote en grote bedrijven, waarbij kleine bedrijven minder regels krijgen opgelegd, zou, aangenomen dat de helft van de bedrijven die onder de algemene regels valt hiervan profiteert, een winst van zo'n € 58 miljoen kunnen opleveren.
- Het voorschrijven van landelijk uniforme formulieren voor vergunningplichtige en niet-vergunningplichtige bedrijven kan de administratieve lasten aanzienlijk doen dalen. De winst zit zowel in de vereenvoudiging van het invullen als in de vermindering van het overleg daarna met het bevoegd gezag. Een voorlopige raming komt uit op € 12,8 miljoen.
- Het resultaat van het verruimen van de mogelijkheden van meldingen

zonder wijziging van de vergunning wordt geschat op bijna € 5 miljoen.

- Een concernaanpak zou op grond van de ervaringen bij een pilotproject een besparing kunnen opleveren van ongeveer € 0,8 miljoen.

Een belangrijke verdergaande besparingsmogelijkheid is gelegen in het voorstel om tot één VROM-vergunning te komen. Een belangrijk deel van de lasten voor vergunningplichtige bedrijven heeft te maken met vooroverleg, het aanvragen en bespreken van de concept-vergunning, onderzoekskosten en handhaving. Vrijwel altijd is naast een milieuvergunning tevens een bouwvergunning vereist. Omgekeerd is echter lang niet voor alle bouwvergunningen een milieuvergunning nodig. Aangenomen mag worden dat één VROM-vergunning de kosten met 25% kan reduceren (vooral overlegkosten met het bevoegd gezag). Dit betekent bij de Wm zo'n € 140 miljoen reductie en bij de bouwvergunning zo'n € 30 miljoen, waarbij ervan is uitgegaan dat de bouwvergunning in ongeveer een derde van alle gevallen samenloopt met een milieuvergunning. Een grote reductie zou ook kunnen worden bereikt in de uitvoeringspraktijk via één loket en ICT-maatregelen. De klassieke vorm van zo'n loket is die waarbij de ondernemer aangeeft wat voor bedrijf hij wil vestigen, waarna de ambtenaar de mogelijkheden aangeeft, vertelt welke gegevens hij allemaal nodig heeft, en zorgdraagt voor de benodigde vergunningen en meldingen. Interactieve vormen via het internet, bij voorkeur landelijk op te zetten en met plaatselijke gegevens aan te vullen, zouden tot een nog veel grotere stroomlijning kunnen leiden. Uit het voorgaande blijkt dat de besparingen die bij deze cluster mogelijk zijn, vooralsnog niet nauwkeurig kunnen worden geraamd, maar zouden kunnen oplopen tot enkele honderden miljoenen.

4. Planstelsels en luchtkwaliteit

Administratieve lasten liggen hier alleen bij de m.e.r. De voorstellen leveren een reductie op van ongeveer € 1 miljoen.

5. Bodem

De administratieve lasten zijn volgens de nulmetingen € 40 miljoen. De lasten van het Bouwstoffenbesluit zijn € 21 miljoen. Verondersteld mag worden dat een veel eenvoudiger Bouwstoffenbesluit de lasten met de helft zal doen dalen. Dit betekent dus een reductie van ruim ongeveer € 10 miljoen. Het Besluit uniforme saneringssituaties zal naar verwachting leiden tot een reductie van € 0,5 miljoen.

6. Landbouw

Aanpassing van het Besluit landbouwbedrijven en gemechaniseerde loonbedrijven leidt naar verwachting tot een reductie van € 12 miljoen. Aanpassing van het Besluit glastuinbouw leidt tot een reductie van € 2,5 miljoen.

7. Geluid

De administratieve lasten op dit terrein, zoals het doen van akoestisch onderzoek, maken deel uit van de cluster Inrichtingen. De modernisering van het instrumentarium geluidsbeleid (MIG) kan leiden tot een reductie van enkele miljoenen.

8. Bouwen

De wijziging van de Woningwet (bouwparagraaf) op 1 januari 2003 zal mogelijk leiden tot een reductie van circa € 10 miljoen. De uitkomst van de actualisering van de betreffende nulmeting en de geschatte reductie van € 323 miljoen tot € 312 miljoen is nog niet definitief en zal nader worden getoetst. De VROM-vergunning kan, zoals aangegeven bij de cluster Inrichtingen, leiden tot een reductie van naar schatting € 30 miljoen. Bij de cluster Inrichtingen is ook al ingegaan op de lastenreductie als gevolg van de één-loketgedachte in combinatie met ICT.

9. Huurwetgeving en corporaties

Door de wijziging van de Huursubsidiewet, die binnenkort in werking treedt, zullen de administratieve lasten dalen van € 26 miljoen naar € 16 miljoen vanwege de verkorte aanvraagprocedure. Het meer toespitsen van de regelgeving voor corporaties op het behoud van het maatschappelijk gebonden vermogen heeft een daling van de administratieve lasten tot gevolg. Indien tevens het toezicht van de huidige drie instanties wordt teruggebracht tot één instantie, is een extra daling te verwachten.

10. Ruimtelijke regelgeving

De administratieve lasten voortvloeiend uit de WRO zijn recent berekend op € 69 miljoen. De reductie voortvloeiend uit de fundamentele herziening van de WRO is berekend op € 6,3 miljoen.

Op grond van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat een aanmerkelijke lastenreductie mogelijk is, maar dat het zeer de vraag is of die daadwerkelijk binnen 4 jaar kan worden gerealiseerd. De belangrijkste reductiemogelijkheden liggen bij de cluster Inrichtingen en de cluster Bouwen. Verreweg de grootste bijdrage daarbij kan worden geleverd door de VROM-vergunning enerzijds en in de uitvoeringspraktijk door middel van het doorvoeren van één loket voor bedrijven die een inrichting willen starten anderzijds.

Verlaging van bestuurslasten

In veel gevallen gaan de verlaging van de administratieve lasten en die van de bestuurslasten hand in hand. Dat is bijvoorbeeld het geval bij het schrappen of vereenvoudigen van regels of procedures. In sommige andere gevallen lopen de effecten niet parallel. Als voorbeeld is al genoemd dat wanneer bedrijven minder gegevens behoeven te verstrekken aan het bevoegd gezag, de handhaving lastiger kan worden. De bestuurslasten kunnen ook toenemen in gevallen waarin de beleidsbepaling verschuift van het centrale naar het decentrale niveau.

Het netto-effect van de in deze brief genoemde voornemens zal naar verwachting een aanzienlijke afname van de bestuurslasten zijn. Voornemens die daar belangrijk aan zullen bijdragen zijn al genoemd onder «Vermindering van regels» en «Verlaging van administratieve lasten», zoals het schrappen van de verplichtingen tot het opstellen van milieubeleidsplannen, de sterke vereenvoudiging van het Bouwstoffenbesluit en de afschaffing van procedurevoorschriften op verschillende terreinen, waaronder de verklaring van geen bedenkingen in de afvalsector.

Ook voor de bestuurslasten geldt dat een verdere besparing te verwachten is wanneer regelingen op het grensvlak van verschillende departementen kunnen worden samengevoegd of beter op elkaar worden afgestemd.

8. HET VERVOLG

Meerjarenprogramma voor regelgeving

Voor de uitvoering van alle voornemens die in deze brief worden genoemd, zal geruime tijd nodig zijn. Van de bijna 400 VROM-regelingen zullen er naar raming ruim 100 worden ingetrokken, ruim 100 worden samengevoegd of geïntegreerd en ruim 100 anderszins worden gewijzigd. Binnen de beschikbare wetgevingscapaciteit op het ministerie is dat niet in een beperkt aantal jaren uitvoerbaar, te meer omdat verplichte werkzaamheden, zoals de uitvoering van internationale verplichtingen, moeten blijven doorgaan.

Daar komt bij dat het niet alleen om regelgeving gaat. Voor de uitvoering van veel van de voornemens zijn verdere beleidskeuzen nodig en moeten er flankerende maatregelen worden getroffen. Voor dat alles is overleg met het betrokken bedrijfsleven en de betrokken andere overheden nodig over de wijze waarop het beleid en de uitvoering ervan in de toekomst gestalte moet krijgen.

Aan de kwantificering van de gevolgen van de in deze brief genoemde voornemens wordt gewerkt. Voor het eind van 2003 zal een meerjarenprogramma worden gepresenteerd waarin aan de hand van een globaal tijdschema zichtbaar wordt gemaakt aan welke regelgevingsprojecten prioriteit zal worden gegeven en welke in latere fasen zullen volgen. Uiteraard zullen wij de Kamer ook over het meerjarenprogramma informeren.

Bij de prioritering zal rekening worden gehouden met de winst die met de verschillende voornemens kan worden geboekt en met het daarmee gemoeide beslag op de beschikbare capaciteit. Dat betekent dat voorrang zal worden gegeven aan projecten waarmee een aanzienlijke vermindering van de administratieve lastendruk kan worden bereikt, aan projecten die bijdragen aan de stroomlijning van procedures, bijvoorbeeld om de woningproductie te versnellen, en aan projecten die met een relatief geringe inspanning zullen leiden tot een merkbare sanering van het aantal regelingen.

Het onvermijdelijke gevolg van de keuze om grote prioriteit te geven aan de herijking is dat er in de wetgevingsprogramma's voor 2004 en de daarop volgende jaren vrijwel alleen plaats zal zijn voor de verplichte implementatie van internationale regelgeving en voor de uitvoering van de herijkingsvoornemens. Daarnaast zullen regelgevingsprojecten die al in een gevorderd stadium verkeren en bij de doorlichting positief hebben gescoord, worden voortgezet. Voor andere regelgevingsprojecten, bijvoorbeeld naar aanleiding van incidenten die zich zouden kunnen voordoen, zal alleen bij hoge uitzondering ruimte kunnen worden vrijgemaakt.

Interdepartementale samenwerking

De herijking heeft zich tot dusverre gericht op mogelijke verbeteringen binnen de VROM-regelgeving. Zoals in hoofdstuk 7 al werd aangegeven kunnen hoogstwaarschijnlijk belangrijke verbeteringen worden bereikt bij het doorlichten van de regelingen op het grensvlak van verschillende departementen. Daaraan zal in overleg met die departementen vorm worden gegeven. Daarbij zal onder andere gebruik worden gemaakt van de resultaten van het tijdelijke Meldpunt Strijdige Regels van het ministerie van Economische Zaken en van de voorlopige resultaten van het eerder genoemde project Beter Bestuur voor Burgers en Bedrijf (B4).

Coördinatie van de vervolgstappen

De uitvoering van de herijkingsvoornemens zal worden gecoördineerd door een centrale taskforce binnen het ministerie die onder andere tot taak heeft:

- het meerjarenprogramma voor te bereiden, de uitvoering van het programma te bewaken en over de uitvoering te rapporteren;
- de wetgevingsprogramma's voor 2004 en de volgende jaren op te stellen en te bewaken;
- het overleg over de VROM-brede voornemens, waaronder de uitwerking van de uitgangspunten voor de integratie van de VROM-regelgeving en de introductie van een «VROM-vergunning» te coördineren.

Uitwerking van de integratiemogelijkheden

Met betrekking tot de integratie van de VROM-regelgeving en de «VROM-vergunning» kan in deze brief slechts een richting worden aangegeven. Voordat concrete wijzigingsvoorstellen kunnen worden gedaan, zal die richting nog uitvoeriger en in relatie tot daarmee samenhangende vraagstukken moeten worden verkend. Daarbij gaat het om onderwerpen als:

- de afbakening van de wetgevingscomplexen die worden meege-nomen, binnen VROM en eventueel ook daarbuiten;
- de reikwijdte en werkingssfeer van de integrale vergunning, de inrichting van de daarmee samenhangende procedures en de contouren van de bevoegdheidstoedeling daarbij;
- de te kiezen lijn met betrekking tot de verhouding tussen individuele vergunningen en algemene regels;
- de regulering van ketens van handelingen met stoffen, producten of afvalstoffen en de bevoegdheidsverdeling daarbij;
- de wijze waarop de overgang van de bestaande naar de gewenste situatie vorm zou moeten krijgen.

Het is niet wenselijk om ernaar te streven eerst alle verkenningen af te ronden en daarna één alomvattend wetsvoorstel voor deze VROM-brede onderwerpen te ontwerpen. Gezien de complexiteit van het onderwerp zou dat vele jaren kunnen duren. Daarom ligt het meer voor de hand om in fasen te werken. Dat heeft ook het voordeel dat ervaringen en verandering van inzicht gemakkelijker kunnen worden verwerkt in het vervolgtraject. Over de vorderingen en ervaringen zal de Kamer periodiek worden geïnformeerd.

Tot slot

Het spreekt vanzelf dat wij het op prijs zullen stellen met de Kamer te overleggen over de in deze brief opgenomen voornemens.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu-beheer,
P. L. B. A. van Geel