

Vergaderjaar 2004–2005

**29 383**

## **Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving**

**Nr. 27**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 maart 2005

In vervolg op mijn brief van 25 november 2004 over de herijking en modernisering van de VROM-regelgeving (Kamerstukken II 2004/05, 29 383, nr. 23) wil ik u in deze brief nader informeren over de uitvoering van het Herijkingproject Modernisering algemene regels, dat begin 2007 moet zijn afgerond. Het project is omvangrijk en complex en heeft ingrijpende gevolgen voor de uitvoeringspraktijk. Het is daarom bij uitstek een project dat zorgvuldig en in samenspraak met betrokken partijen moet worden uitgevoerd. Met de onderhavige brief wordt de voorbereidende fase van het project, dat begin 2004 van start ging, afgesloten. In deze fase is onderzoek gedaan en overleg gevoerd met als doel te komen tot een gefundeerd en gedragen voorstel voor een nieuwe opzet van de algemene regels. Een overzicht van de in deze fase verrichte werkzaamheden is opgenomen in de bijlage bij deze brief.

Thans moet de daadwerkelijke modernisering van de algemene regels ter hand worden genomen.

Deze brief beschrijft in paragraaf 1 de voorgenomen modernisering op hoofdlijnen. In paragraaf 2 wordt stilgestaan bij de reductie van administratieve lasten die met het project wordt bereikt. In de paragrafen 3 en 4 worden de uitgangspunten beschreven waaraan de nieuwe algemene regels moeten voldoen en de contouren geschetst van het nieuwe systeem van algemene regels. Paragraaf 5 ten slotte geeft aan welke stappen er in 2005 en 2006 gezet moeten worden om de nieuwe algemene regels begin 2007 gereed te hebben en medio 2007 in werking te kunnen laten treden.

#### **1. Beschrijving van het project op hoofdlijnen**

*Twee sporen*

Het Herijkingproject Modernisering algemene regels is één van de speerpunten in de herijking en modernisering van de VROM-regelgeving en van

groot belang voor het midden- en kleinbedrijf. Het project is aangekondigd in de brief over de modernisering en herijking van de VROM-regelgeving van 17 oktober 2003 (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XI, nr. 7). Onder meer in meergenoemde brief van 25 november 2004 is in het kort de voortgang van het project geschetst (blz. 9–10).

Het project kent als eerste spoor het stroomlijnen van de huidige algemene milieuregels voor bedrijven, die zijn vervat in de zogenaamde 8.40-amvb's. Het tweede spoor van het project houdt in het overhevelen van 20 000 bedrijven die nu nog milieuvergunningplichtig zijn naar de nieuwe algemene regels. De nieuwe algemene regels en hun grotere toepassingsbereik moeten tot een verbeterde uitvoering en handhaving leiden en daarmee tot een doeltreffender bescherming van het milieu. Tegelijk moeten zij een efficiencywinst opleveren in de vorm van een aanzienlijke reductie van de administratieve en bestuurlijke lasten.

### *Stroomlijning*

Bij het eerste spoor van stroomlijning gaat het om samenvoeging van elf 8.40-amvb's tot één besluit en om versobering, vereenvoudiging en uniformering van de daarin vervatte regels. Het samenvoegen van de huidige 8.40-amvb's heeft als groot voordeel dat de werkingssfeer van de algemene regels kan worden uitgebreid tot bedrijven die nu vergunningplichtig zijn, omdat zij niet in hoofdzaak onder één bepaalde 8.40-amvb vallen. Voorschriften die thans in afzonderlijke besluiten op basis van de Wet bodembescherming zijn opgenomen zullen ook in het nieuwe besluit worden ondergebracht. Dit is het gevolg van de keuze om de milieu-regelgeving zo veel mogelijk te ordenen vanuit het gezichtspunt van de gebruiker (het bedrijf), en niet de verschillende wettelijke stelsels als uitgangspunt te nemen. Op dit laatste punt wordt hieronder nog verder ingegaan.

De beoogde versobering en vereenvoudiging van de voorschriften en de daarmee gepaard gaande reductie in administratieve en bestuurlijke lasten zal vooral worden gezocht in het terugdringen en afslanken van onderzoeks-, monitorings- en rapportageverplichtingen en het introduceren van een licht regime voor de bedrijven met een geringe milieu-relevantie.

Het beschermingsniveau van de huidige voorschriften staat niet ter discussie. Dit kan alleen anders liggen bij voorschriften waarvan is gebleken dat deze in de praktijk niet goed uitvoerbaar of handhaafbaar zijn. Ook kan aanpassing van de norm aan de orde zijn waar in de huidige 8.40-amvb's, met betrekking tot dezelfde handeling verschillende voorschriften zijn opgenomen. Het streven is deze inconsistenties weg te nemen; de voorschriften zullen dus zoveel mogelijk worden gelijk getrokken tenzij er een duidelijke noodzaak bestaat voor afwijkende, branchespecifieke regels. Een eventueel herziene, uniforme norm zal conform de Wet milieubeheer worden gebaseerd op de recente, algemeen aanvaarde milieuhygiënische inzichten, vastgelegd als best beschikbare technieken (BBT). Een nieuwe norm zal overigens voor branches niet tot een substantiële lastenverzwaring mogen leiden.

### *Overheveling van 20 000 bedrijven naar algemene regels*

Het tweede spoor is, zoals gesteld, de overbrenging van 20 000 vergunningplichtige bedrijven naar de (nieuwe) algemene regels. Het gaat om twee soorten groepen van bedrijven. In de eerste plaats betreft het bedrijven die door de samenvoeging van de huidige 8.40-amvb's «automatisch» onder de nieuwe amvb komen te vallen, omdat het «in-hoofdzaak-criterium» vervalt. In de tweede plaats gaat om categorieën van bedrijven waar activiteiten worden verricht, waarvoor nog geen alge-

mene regels gelden. Op beide groepen bedrijven worden in de eerste plaats de herziene algemene regels van toepassing, zoals deze komen te luiden na de bovenbeschreven stroomlijning. Voor de tweede groep van bedrijven, waar ook activiteiten worden verricht waarvoor nog niet eerder algemene regels golden, zullen voor die activiteiten nieuwe algemene regels moeten worden opgesteld. Deze zullen worden afgeleid van bij de betreffende bedrijven thans algemeen toegepaste vergunningvoorschriften en uitvoeringsdocumenten, zoals branchewerkboeken. Ook hier wordt dus in beginsel uitgegaan van het huidige milieubeschermingsniveau en de daarvan afgeleide inhoudelijke normen.

Met deze overheveling wordt een volgende, belangrijke stap gezet naar het einddoel, waarbij als regel geldt dat op milieurelevante activiteiten algemene regels van toepassing zijn en voor het verrichten van milieubelastende activiteiten in bedrijven geen vergunning meer zal zijn vereist. In de eindsituatie zal alleen een beperkt aantal bedrijven, waar activiteiten plaatsvinden met omvangrijke en complexe milieueffecten, nog een milieuvergunning nodig hebben. In het algemeen zullen dit bedrijven zijn die thans onder de werking van één of meer Europese richtlijnen vallen. Voor zover binnen die bedrijven echter activiteiten plaatsvinden, waarvoor algemene regels zijn gesteld, kunnen bij die bedrijven die algemene regels worden toegepast en hoeft de vergunning geen voorschriften meer te geven. Het streven is om op termijn alle algemene regels over bedrijfsmatige milieurelevante activiteiten in één besluit onder te brengen, ongeacht of deze plaatsvinden binnen bedrijven zonder of met milieuvergunning. Het huidige onderscheid in de Wet milieubeheer tussen algemene regels voor bedrijven met vergunning (op grond van artikel 8.44 Wm) of zonder vergunning (op grond van artikel 8.40 Wm) komt daarmee te vervallen.

#### *Ontwerp-amvb*

Het project omvat dus in feite twee operaties – de stroomlijning van bestaande regels en de opstelling van nieuwe regels – die zorgvuldig op elkaar moeten worden afgestemd om uiteindelijk tot één consistent, samenhangend pakket algemene regels te komen. Deze catalogus van regels die op een veelheid en diversiteit van bedrijven van toepassing zal zijn, wordt vastgelegd in een ontwerp-algemene maatregel van bestuur die eerst voor inspraak wordt voorgepubliceerd en vervolgens ter advies aan de Raad van State wordt voorgelegd.

#### *Wijziging van de Wet milieubeheer*

De voorgenomen modernisering van de algemene regels is niet mogelijk zonder enkele aanpassingen van de Wet milieubeheer. Kort samengevat houden de belangrijkste aanpassingen in:

1. het vereenvoudigen van de wetsbepalingen over het stellen van algemene regels voor milieubelastende activiteiten van bedrijven door onder meer het samenvoegen van de artikelen 8.40 (algemene regels voor bedrijven zonder vergunning) en 8.44 (algemene regels voor bedrijven met vergunning);
2. het stroomlijnen van de wetsbepalingen om bij amvb het bevoegd gezag de mogelijkheid te bieden om binnen het kader van de algemene regels maatwerkvoorschriften te stellen;
3. het opnemen in de wet van de mogelijkheid om bij amvb uitvoeringsvoorschriften door te delegeren aan een ministeriële regeling – met name gaat het hier om de mogelijkheid om bij ministeriële regeling te regelen welke maatregelen een bedrijf kan treffen om te voldoen aan algemene regels uit de nieuwe amvb;
4. het waar nodig aanpassen of aanvullen van wetsbepalingen om voor bepaalde categorieën van activiteiten bij amvb te bepalen dat vóórdat

die activiteiten door een bedrijf worden gestart, door het bevoegd gezag volgens een eenvoudige procedure getoetst wordt of aan de relevante algemene regels zal kunnen worden voldaan.

Zonder deze wetswijziging kunnen het beoogde nieuwe systeem van algemene regels, zoals dit hierna nader geschetst wordt, en de daarmee gepaard gaande reductie van administratieve lasten niet worden geëffectueerd. Bovendien dient de wetswijziging op tijd te worden afgerond, wil de deadline voor de modernisering van de algemene regels van 1 januari 2007 gehaald kunnen worden.

Verder is het wenselijk om op termijn de algemene regels in de wet een meer prominente plaats te geven, nu deze voor de overgrote meerderheid van bedrijven in de toekomst hét reguleringsinstrument zullen worden. Het ligt in de rede om dit punt te regelen in de voorgenomen regelgeving met betrekking tot de VROM-vergunning, aangezien deze zal aangeven wanneer voor de regulering van de milieuaspecten van een activiteit een VROM-vergunning vereist zal zijn. Die regelgeving kan verder worden gebruikt om de in het kader van de nieuwe algemene regels voorziene meldingen te koppelen aan de VROM-vergunning. Gelet op deze relaties, is het van belang voor een goede afstemming tussen beide Herijking-projecten te zorgen.

#### *Samenhang met de modernisering van de algemene regels voor de landbouw*

In het kader van de herijking van de VROM-regelgeving is voor de algemene regels voor de landbouw (de agrarische 8.40-amvb's) een afzonderlijk project in uitvoering (Kamerstukken II 2003/04, 29 383, nr. 1, blz. 22). De huidige amvb's voor de landbouw zullen gefaseerd worden samengevoegd tot een nieuw Besluit landbouw milieubeheer, waarbij aanzienlijk meer landbouwbedrijven onder deze amvb zullen vallen dan onder de bestaande amvb's. Het ontwerp van dit besluit is voor inspraak gepubliceerd in de Staatscourant van 11 januari 2005. Op basis van het ontwerpbesluit zal de vergunningplicht voor circa 25 000 landbouwbedrijven komen te vervallen en zullen de administratieve lasten voor de landbouwsector met ongeveer € 35 miljoen afnemen.

In het Algemeen Overleg over dit ontwerp-Besluit landbouw milieubeheer op 26 januari jl. heb ik Uw Kamer onder meer toegezegd om de voorgestelde grens in het ontwerpbesluit van 110 melkkoeien substantieel te verruimen, zodat voor nog meer melkveebedrijven de vergunningplicht zal worden opgeheven. Verder zal nog in deze kabinetsperiode zoveel mogelijk ook de intensieve veehouderij onder de algemene regels worden gebracht. Als gevolg van deze voornemens zal de vergunningplicht naar verwachting voor nog eens 15 000 landbouwbedrijven kunnen worden opgeheven. Daarnaast zal ook voor de landbouwbedrijven een verdere stroomlijning en vereenvoudiging van de algemene regels plaatsvinden. Samen met het opheffen van de vergunningplicht voor genoemde 15 000 bedrijven zal dit naar verwachting een extra reductie van administratieve lasten kunnen opleveren van ongeveer € 35 miljoen, waarmee de totale lastenverlichting voor de landbouwsector uit zou komen op € 70 miljoen. Wat de systematiek en de inhoud van de algemene regels voor landbouwbedrijven betreft, zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij het project Modernisering algemene regels. Bij de uitvoering van de tweede fase van het herijkingsproject voor de landbouw-amvb's (2005/2006) zal worden gezien of het mogelijk en wenselijk is om de algemene regels voor de landbouwsector te integreren in de nieuwe amvb die tot stand komt in het kader van het project Modernisering algemene regels.

Zoals hierboven is uiteengezet is ervoor gekozen de milieuregelgeving zo veel mogelijk te ordenen vanuit het gezichtspunt van het bedrijf. Het streven is erop gericht om op termijn alle algemene regels over bedrijfsmatige milieurelevante activiteiten in één besluit onder te brengen. Er geldt wel een beperking: het moet gaan om activiteiten binnen een «inrichting» in de zin van de Wet milieubeheer. Bedrijfsactiviteiten die buiten een inrichting plaatsvinden vallen vooralsnog buiten de scope van de nieuwe algemene regels. Met name bij landbouwbedrijven komen dergelijke activiteiten veelvuldig voor. Op grond van de jurisprudentie worden landbouwgronden namelijk over het algemeen niet tot de inrichting gerekend. Daarnaast vallen ook kortdurende activiteiten zoals sommige bodemsaneringen buiten het begrip inrichting. Veel milieurelevante activiteiten buiten inrichtingen vallen overigens momenteel wel onder algemene regels, zoals het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij (een Wvo-amvb) en het Besluit gebruik meststoffen (een amvb gebaseerd op de Wet bodembescherming).

In beginsel is het mogelijk ook activiteiten die niet onder het begrip inrichting vallen in de nieuwe algemene regels onder te brengen en in dat kader de algemene regels voor inrichtingen samen te voegen met de algemene regels voor andere bedrijfsactiviteiten. Om het project beheersbaar te houden is daarvoor thans niet gekozen. Voor de langere termijn (na 2007) wordt een verdere uitbouw en samenvoeging van de algemene regels echter uitdrukkelijk overwogen.

## **2. Terugdringen van administratieve lasten**

Het project vereist, gelet op zijn omvang en complexiteit en de ingrijpende gevolgen die het zal hebben voor de uitvoeringspraktijk, een degelijke en zorgvuldige voorbereiding en uitvoering. Daarbij is breed draagvlak bij bedrijfsleven en overheden in alle fasen van het proces onontbeerlijk. Er is echter ook het gegeven dat in een relatief kort tijdsbestek het project een duidelijk en concreet resultaat moet hebben opgeleverd. In mijn brief van 7 mei 2004 aan de Tweede Kamer over de reductie van administratieve lasten (Kamerstukken II, 2002/04, 29 383, nr. 11) heb ik aangegeven dat het vereenvoudigen en samenvoegen van de huidige 8.40-amvb's een reductie van € 55 miljoen oplevert en het onder de algemene regels brengen van 20 000 huidige vergunningplichtige bedrijven een reductie van € 161,2 miljoen. Zoals hiervoor is aangegeven zal daarnaast ook de modernisering van de algemene regels voor de landbouw tot een aanzienlijke reductie van administratieve lasten leiden, in totaal circa € 70 miljoen. Daarmee zou de totale reductie van administratieve lasten als gevolg van de modernisering van de algemene regels uitkomen op ongeveer € 286 miljoen.

Deze geprognosticeerde reducties vormen een belangrijke bijdrage aan de verwezenlijking van de doelstelling om in deze kabinetsperiode de administratieve lasten van de regelgeving met 25% te verminderen. Om de realisering van de reducties zeker te stellen, zullen bij de verdere uitvoering van de in deze brief geschetste voornemens geregeld de administratieve en bestuurlijke lasten van bepaalde uitwerkingen en alternatieven daarvoor in beeld worden gebracht, zodat die keuzes kunnen worden gemaakt, die de minste administratieve en bestuurlijke lasten tot gevolg hebben. Met het oog op het bereiken van de algehele reductiedoelstelling van 25% in deze kabinetsperiode moet in ieder geval ook het project Modernisering algemene regels zijn afgerond op 1 januari 2007. Afronding van het project rond die datum zal van alle partijen aanzienlijke inspanningen vergen. Hierboven heb ik aangegeven dat het in dit verband ook noodzakelijk is dat de vereiste wijziging van de Wet milieubeheer tijdig kan worden doorgevoerd.

### 3. Uitgangspunten bij de modernisering van de algemene milieuregels

De modernisering van de algemene regels moet leiden tot algemene regels die aan de volgende uitgangspunten voldoen:

- **De regels moeten op zo veel mogelijk bedrijven toepasbaar zijn.**

Voor huidige vergunningplichtige bedrijven waarvan de praktijk heeft uitgewezen dat zij geheel of grotendeels met standaardvoorschriften (kunnen) worden gereguleerd, kan in beginsel het instrument van algemene regels worden ingezet. Opzet en inhoud van de algemene regels moeten zodanig zijn, dat bedoelde bedrijven betrekkelijk eenvoudig en stapsgewijs onder de algemene regels gebracht kunnen worden. Bij bedrijven die voor enkele onderwerpen niet volledig met algemene regels kunnen worden bediend, dient het bevoegd gezag binnen het raamwerk van de algemene regels adequate maatwerkvoorschriften te kunnen stellen.
- **De regels moeten betrekking hebben op milieurelevante onderwerpen.**

De nieuwe, algemene regels moeten relevante en herkenbare milieudoelen dienen. Activiteiten met een geringe milieubelasting moeten niet of slechts globaal worden gereguleerd. Overigens kan de milieubelasting van een veel voorkomende activiteit geaggregeerd naar landelijke schaal soms aanzienlijk zijn. Voor een individueel bedrijf dienen alleen regels van toepassing te zijn, die voor dat bedrijf relevant zijn; voor elk bedrijf moet dus een op zijn activiteiten toegesneden set van algemene regels gaan gelden. Het toepassingsbereik van sommige voorschriften in de huidige 8.40-amvb's is niet voldoende scherp afgebakend.
- **De regels moeten goed uitvoerbaar en handhaafbaar zijn.**

De regels moeten uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. Dit betekent voor de inhoud van de voorschriften onder meer dat deze helder en eenduidig moet zijn. Het geheel van de voorschriften moet consistent zijn en ook voor kleine bedrijven hanteerbaar. Het op te stellen besluit moet voorts het bevoegd gezag voldoende mogelijkheden bieden voor effectief en efficiënt toezicht en handhaving.
- **De regels moeten proportioneel zijn.**

De lasten voor bedrijven, verbonden aan de naleving van de regels, maar ook die voor de overheden, in verband met toezicht en handhaving, moeten in een redelijke verhouding staan tot de met de regels te realiseren doelen. Lasten verbonden aan de naleving van voorschriften zijn voor kleine bedrijven vaak moeilijker te dragen. In het bijzonder drukken meet-, registratie-, rapportage- en onderzoeksverplichtingen zwaar op deze bedrijven, omdat zij voor hen aanzienlijke administratieve lasten met zich brengen. Deze notie zal voldoende moeten doorklinken bij de opstelling van de nieuwe amvb.
- **De regels moeten zoveel mogelijk uniform zijn, maar ook ruimte bieden voor flexibiliteit en innovatie, en waar nodig maatwerk en gebiedsgerichte normering**

Dezelfde activiteiten die binnen verschillende bedrijfstakken plaatsvinden, moeten gelijk geregeld worden. Overal gelden in beginsel dus dezelfde doelvoorschriften of specifieke zorgplichten. Rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en een efficiënte naleving, uitvoering en handhaving zijn hierbij gebaat. Een uniforme regeling is ook gewenst als het gaat om de aanwijzing van maatregelen, die getroffen kunnen worden om te voldoen aan de doelvoorschriften. Bedrijven en overheden hebben op dit punt behoefte aan duidelijkheid en zekerheid. Deze regels moeten echter bedrijven waar mogelijk vrijheid laten om andere middelen te gebruiken om de voorschriften na te leven, zodat innovatie niet wordt belemmerd. Van bedrijven die alternatieve maatre-

gelen willen treffen mag overigens wel verwacht worden dat zij het bevoegd gezag bij het maken van hun eigen keuzes betrekken. Dit brengt vaak de nodige administratieve lasten met zich mee. Waar nodig moeten de algemene regels mogelijkheden bieden voor het bevoegd gezag om voorschriften nog verder uit te werken (maatwerk) of met het oog op specifieke, plaatselijke of regionale milieu-omstandigheden nadere, aanvullende of afwijkende voorschriften te stellen.

- **De regels moeten volledig en actueel zijn**

Alle relevante milieuaspecten worden zo veel mogelijk in één samenhangend pakket van voorschriften op één plaats – in het nieuwe besluit – geregeld. De algemene regels die technische uitwerkingen en detaileringen bevatten moeten snel en eenvoudig gewijzigd kunnen worden. Vaststelling van deze regels dient dan ook bij ministeriële regeling plaats te vinden.

- **De regels moeten goed kenbaar en toegankelijk zijn**

De op te stellen «catalogus» van algemene regels moet overzichtelijk en toegankelijk worden ingericht. De nieuwe algemene regels moeten zodanig worden opgesteld, dat bedrijven door middel van ICT op eenvoudige wijze kennis kunnen nemen van de op hen van toepassing zijnde voorschriften. Gezien de omvang van het totaal aan voorschriften in de nieuwe amvb is de inzet van ICT onontbeerlijk. Ook voor toezicht en handhaving moet ICT ondersteuning bieden.

- **De regels moeten zo weinig mogelijk procedures bevatten; noodzakelijke procedures moeten zo sober mogelijk worden vormgegeven**

Aan procedures zijn altijd administratieve en bestuurlijke lasten verbonden. Zij dienen dan ook zo spaarzaam mogelijk te worden gebruikt. Het creëren van een beslissingsbevoegdheid voor het bevoegd gezag impliceert steeds ook het creëren van een procedure. De noodzaak van het introduceren van dergelijke bevoegdheden dient dan ook vast te staan. Voor zover zij niet te vermijden zijn, dienen de daaraan verbonden procedures zo kort en eenvoudig mogelijk te zijn en zoveel mogelijk gekoppeld aan andere vereiste procedures, zoals die in het kader van de aangekondigde VROM-vergunning.

Ik ben mij ervan bewust dat deze verschillende uitgangspunten soms moeilijk met elkaar te verenigen zullen zijn, dat daarbij duidelijke en consequente keuzes gemaakt zullen moeten worden omwille van de overzichtelijkheid van de regels, maar dat soms ook specifieke oplossingen gelet op de diversiteit van de bedrijven en branches noodzakelijk zullen blijven. Specifieke oplossingen zullen gezamenlijk met bedrijven en overheden worden uitgewerkt.

#### **4. Contouren van het nieuwe systeem van algemene regels**

Indachtig de voorgaande uitgangspunten zie ik de contouren van het toekomstige systeem van algemene milieuregels voor bedrijven als volgt.

- **In het besluit worden bedrijven primair op activiteiten geregeld. Daarnaast worden enkele onderwerpen tevens of uitsluitend op inrichtingsniveau geregeld**

Het reguleren op activiteiten maakt het mogelijk om successievelijk steeds meer (nu nog vergunningplichtige) bedrijfstakken betrekkelijk eenvoudig onder de algemene regels te brengen. Veel activiteiten worden in meer dan één branche verricht. Naarmate meer van die activiteiten al geregeld zijn, wordt het makkelijker bedrijven uit andere branches onder de algemene regels te brengen door toevoeging van modules die specifieke activiteiten regelen. Het reguleren op activiteiten biedt voorts het perspectief om op de langere termijn ook die

activiteiten te reguleren die niet in een inrichting plaatsvinden, zoals bijvoorbeeld kortlopende activiteiten.

De nieuwe algemene regels zullen daarnaast ook enkele bepalingen bevatten die betrekking hebben op het bedrijf, de inrichting, als geheel. Op inrichtingsniveau worden net als voor activiteiten in beginsel doelvoorschriften gesteld. Dat wil zeggen voorschriften die een gekwantificeerde norm of prestatie omschrijven zoals bij voorbeeld een maximaal niveau aan te produceren geluid. In een gering aantal gevallen – b.v. bij stank- of lichthinder – zal dit niet mogelijk zijn en zullen (specifieke) zorgplichtbepalingen moeten worden gesteld. Onder zorgplichtbepalingen worden hier verstaan bepalingen die voor een bepaald milieuaspect een niet-gekwantificeerde norm of prestatie voorschrijven. Deze zorgplichtbepalingen zullen niettemin zo concreet mogelijk voor een bepaald milieuaspect aangeven welke zorg of inspanning van een bedrijf wordt vereist. Wanneer na verloop van tijd op grond van nieuwe inzichten en kennis alsnog voor het desbetreffende milieuaspect een gekwantificeerde norm gesteld kan worden, zal de zorgplicht worden omgezet in een doelvoorschrift.

In de opzet waarbij op activiteiten en op bedrijfsniveau wordt gereguleerd, kan steeds expliciet de keuze worden gemaakt om een bepaalde activiteit specifiek te regelen of dat niet te doen vanwege geringe milieurelevantie en te volstaan met de algemene, inrichtingsgerelateerde doelvoorschriften en specifieke zorgplichten.

- **Bedrijven waar activiteiten plaatsvinden met een betrekkelijk geringe milieurelevantie blijven onder algemene regels vallen, maar hoeven uitsluitend enkele inrichtingsgerelateerde doelvoorschriften en zorgplichten na te leven**

Van verschillende zijden is in het verleden de suggestie gedaan om bedrijven met activiteiten met een beperkte milieurelevantie «uit de milieuwetgeving te halen», door het ophogen van de ondergrenzen van het Inrichtingen- en vergunningbesluit. Omdat het hier in het algemeen gaat om bedrijven die nog wel (aanzienlijke) lokale hinder kunnen veroorzaken – b.v. kledingzaken of lunchrooms met een airco en/of een flinke geluidsinstallatie –, is de kans groot dat het lokale bevoegde gezag deze bedrijven gaat reguleren. Dat kan als gevolg hebben dat landelijk gezien grote verschillen ontstaan, maar ook dat voor deze bedrijven weer gedetailleerde regels worden gegeven. Daarom verdient het de voorkeur om deze bedrijven wél onder de algemene regels te houden, maar met een op die bedrijven toegesneden, licht regime. Dit regime houdt in dat de activiteiten van deze bedrijven niet (meer) specifiek worden geregeld. Voor deze bedrijven gelden dus ook geen verplichtingen meer met betrekking tot het uitvoeren van metingen of onderzoeken of het registreren en rapporteren van gegevens. Zij hoeven zich ook niet meer vóór vestiging te melden. Bezien zal nog worden hoe het bevoegd gezag langs andere weg kan nagaan dat een bedrijf uit deze categorie zich vestigt. Bedoelde bedrijven dienen uitsluitend de inrichtingsgerelateerde bepalingen uit het besluit (doelvoorschriften of specifieke zorgplichten) na te leven. Dit levert een flinke reductie op in administratieve lasten ten opzichte van de huidige situatie. Toezicht en handhaving vinden plaats naar aanleiding van excessen of klachten op basis van de voor de inrichting als geheel geldende zorgplichten en doelvoorschriften.

- **Bij het opstellen van de nieuwe algemene regels zal worden bezien bij welke activiteiten elementen van de verruimde reikwijdte van de Wet milieubeheer (afvalpreventie, energiegebruik, verkeer en vervoer en grondstoffengebruik) minder belastend geregeld kunnen worden**



De aandacht voor deze onderwerpen groeit bij de gemeenten en begint haar vruchten af te werpen. Niettemin worden sommige huidige voorschriften op dit terrein door het bedrijfsleven, maar ook door sommige gemeenten ter discussie gesteld als te bezwarend of niet effectief. Het ophogen van (capaciteits)grenzen waaronder geen inspanningen van bedrijven worden gevraagd zal in elk geval worden gezien als ook het vervangen van onderzoeksvoorschriften door concrete doel- en maatregelvoorschriften. Dit laatste lijkt goed haalbaar, omdat inmiddels voor veel voorkomende activiteiten voldoende adequate maatregelen beschikbaar en toepasbaar zijn.

- **Doelvoorschriften en specifieke zorgplichten komen in het besluit; maatregelvoorschriften in een ministeriële regeling**

In het besluit worden de aan activiteiten, dan wel aan inrichtingen gerelateerde doelvoorschriften en zorgplichten opgenomen. Bij ministeriële regeling worden voor zover nodig de middelen beschreven waarmee aan de doelvoorschriften voldaan kan worden of wordt met dat doel verwezen naar relevante richtlijnen. Regeling op het niveau van ministeriële regeling biedt het voordeel dat uitwerkingen van doelvoorschriften in de vorm van maatregelvoorschriften snel kunnen worden aangepast aan de technische ontwikkelingen. De Wet milieubeheer wordt hiertoe gewijzigd.

- **Er komt een eenvoudige, uniforme procedure voor de toelating van gelijkwaardige voorzieningen**

Indien een bedrijf een ander, alternatief middel wil gebruiken, moet het aantonen dat dit middel tot een gelijkwaardig resultaat leidt. Voor het toelaten van «gelijkwaardige voorzieningen» wordt een eenvoudige procedure in het leven geroepen, waarbij een belangrijke rol wordt toegekend aan een landelijk opererende commissie van deskundigen die op verzoek van het bedrijf of de gemeente een advies geeft. In het kader van de bouwregelgeving wordt reeds met een landelijke commissie gewerkt. Toegelaten gelijkwaardige voorzieningen worden zo snel mogelijk opgenomen in de ministeriële regeling of in de relevante richtlijn waarnaar de ministeriële regeling verwijst.

- **In het besluit worden mogelijkheden ingebouwd voor maatwerk en voor gebiedsgerichte normering**

Sommige activiteiten kunnen niet of nog niet volledig met algemene regels worden afgedekt. De huidige 8.40-amvb's kennen reeds de figuur van de nadere eis waarmee in een bijzonder geval een algemene regel wordt uitgewerkt. De vraag naar maatwerk zal kunnen toenemen naarmate bepaalde vergunningplichtige activiteiten met een grotere variatie onder de algemene regels zullen worden gebracht. Voor die activiteiten zullen voor zover nodig mogelijkheden tot het stellen van nadere of aanvullende voorschriften door het bevoegd gezag in het besluit worden opgenomen. Voorts zal, gelet op de lokale of regionale milieusituatie (bijvoorbeeld in gebieden met een specifieke geluids-, stank-, of luchtkwaliteitsproblematiek), voor een individueel bedrijf of voor alle bedrijven in het gebied, een generiek of specifiek, aanvullend of afwijkend voorschrift gesteld moeten kunnen worden. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan afwijkende geluidsnormen op gezonde industrieterreinen waar veel bedrijven gevestigd zijn. In het besluit zullen hiervoor de geschikte instrumenten worden geregeld, zoals afwijkende of aanvullende normering bij gemeentelijke verordening of bij individuele beschikking. Gelet op de beperkte mogelijkheden die de Wet milieubeheer de amvb-regelgever thans op dit punt biedt (uitsluitend detaillering van algemene regels bij nadere eis), zal de wet moeten worden aangepast. Bij het bieden van mogelijkheden tot maatwerk of gebiedsgerichte normering zullen

overigens zo veel mogelijk de condities waaronder daarvan gebruik kan worden gemaakt, aangegeven moeten worden. Voorkomen moet worden dat de inzet van deze mogelijkheden tot verkapte vergunningverlening leidt.

Aandachtspunten voor het besluit voor wat betreft dit element zullen verder zijn het voorkomen van stapeling van bevoegdheden tot gebiedsgerichte normering, de relatie met het ruimtelijk ordeningsrecht (zonering), het uiterst selectief en terughoudend mogelijk maken van deze bevoegdheden en het zo eenvoudig mogelijk houden van de met deze bevoegdheden samenhangende procedures.

- **Melding**

Bedrijven onder de huidige 8.40 amvb's moeten vooraf melden. Op deze melding volgt echter geen besluit. Door sommigen wordt getwijfeld aan het nut van deze melding vooral ook omdat er geen directe relatie is met de bouw- en ruimtelijke ordeningstoets.

In de nieuwe opzet zullen huidige 8.40-bedrijven met een geringe milieurelevantie zich niet meer hoeven te melden. Voor de andere, huidige 8.40-bedrijven blijft de huidige meldingsplicht gelden. De melding kan straks gekoppeld worden aan de VROM-vergunning. De melding zal onderdeel gaan vormen van de aanvraag om een VROM-vergunning, indien met het oog op de voorgenomen activiteit ook een bouwvergunning of een vrijstelling van het bestemmingsplan is vereist. Het doen van de milieumelding is straks één van de indieningvereisten voor een aanvraag om een VROM-vergunning. De koppeling zal ertoe kunnen leiden dat voor bedrijven die onder de algemene regels vallen de afstemming tussen (naleving van) milieueisen en bouwen en ruimtelijke ordening beter gewaarborgd is.

Voor bepaalde meer complexe activiteiten, waarvoor thans nog een milieuvergunning is vereist maar die straks onder algemene regels gaan vallen, kan het nodig zijn om een preventieve toets door het bevoegd gezag in te bouwen. Die toets zou eruit moeten bestaan dat, vóórdat een bedrijf zijn activiteiten start, gecontroleerd wordt of het voldoende voorzieningen heeft getroffen om aan de algemene regels te kunnen voldoen. Dit om te voorkomen dat situaties ontstaan, waarbij in strijd met de voorschriften wordt gehandeld en die niet, of alleen tegen hoge kosten, zijn terug te draaien. Bij gelegenheid van de toetsing zouden ook voor zover nodig maatwerkvoorschriften of gebiedsgerichte voorschriften kunnen worden gesteld.

Bezien wordt nog hoe deze preventieve toets kan worden vormgegeven. Daarbij is het zo veel mogelijk voorkomen van administratieve lasten een belangrijk aandachtspunt. Gedacht kan worden aan een melding gevolgd door een goedkeuring. Een dergelijke goedkeuring zal, indien ook een bouwvergunning of een vrijstelling van het bestemmingsplan is vereist, opgaan in de VROM-vergunning, zodat een bedrijf maar één, korte procedure hoeft te volgen. Een andere mogelijkheid is handhaving van de vergunningplicht, maar met een verkorte en vereenvoudigde vergunningaanvraag, vergunningprocedure en vergunningbeslissing. In dat geval zal voor de voorschriften de vergunning grotendeels kunnen verwijzen naar de toepasselijke algemene regels. Deze optie heeft als voordeel dat geen nieuwe rechtsfiguur in het leven hoeft te worden geroepen en goed inpasbaar is in de nieuwe opzet van de algemene regels waarbij het onderscheid tussen bedrijven met en zonder vergunning niet langer relevant is (zie paragraaf 1). Welke vorm ook gekozen wordt, de administratieve lasten zullen ten opzichte van de huidige vergunningprocedure aanzienlijk dalen.

- **Zowel de VROM-vergunning als de nieuwe algemene regels zullen ondersteund worden door ICT. Er vindt zoveel mogelijk**

### **koppeling plaats tussen meldingen en aanvragen voor één en dezelfde activiteit.**

Bedrijven moeten met behulp van ICT zo makkelijk mogelijk kunnen nagaan of algemene regels van toepassing zijn en/of sprake is van een VROM-vergunningplicht. In het laatste geval wordt tevens digitaal doorverwezen naar de VROM-vergunning. In het geval een bedrijf onder algemene regels valt, wordt via de module «kenbaarheid regelgeving» aan de hand van het bedrijfsprofiel in beeld gebracht welke voorschriften uit de algemene regels van toepassing zijn. Met deze gegevens is het ook mogelijk om een digitaal meldingsformulier in te vullen. Zowel voor bedrijven als overheden is het wenselijk dat vereiste meldingen en vergunningaanvragen op milieuterrein en andere terreinen voor één en dezelfde activiteit zoveel mogelijk gelijktijdig en met behulp van één format plaatsvinden waarbij informatie maar één keer hoeft te worden ingevoerd. Daarbij zal ook worden gezocht naar natuurlijke interactiemomenten met bedrijven en een handige keuze van het digitale loket. De melding in het kader van de nieuwe algemene regels zou bijvoorbeeld gekoppeld kunnen worden aan de inschrijving bij de KvK of de aanvraag voor een BTW-nummer.

### **5. Tijdpad voor 2005 en 2006.**

Zoals eerder aangegeven zal de afronding van het project op 1 januari 2007 aanzienlijke inspanning van alle partijen vergen. Dit heeft tot gevolg dat de nieuwe wet- en regelgeving aan de hand van een strak tijdschema tot stand gebracht zal moeten worden. Hieronder wordt globaal aangegeven welke stappen in 2005 en 2006 gezet gaan worden.

Voor 2005 zijn de belangrijkste werkzaamheden:

- In de eerste helft van 2005 zal het eerder genoemde wetsvoorstel tot wijziging van de artikelen 8.40–8.46 Wet milieubeheer in procedure worden gebracht. Dit wetsvoorstel zal in de tweede helft van 2005 aan uw Kamer ter behandeling worden aangeboden. De hoofdlijnen van het wetsvoorstel zoals in deze brief vermeld vormen de basis voor de hierna genoemde activiteiten.
- Op dit moment wordt gewerkt aan de samenvoeging van de bestaande 8.40 amvb's volgens de nieuwe opzet. Aan de hand van deze samenvoeging zal overeenkomstig de uitgangspunten, in nauw overleg met betrokken partijen, gewerkt worden aan de voorschriften van de nieuwe amvb. Hier zal gesproken worden over de verschillen tussen de huidige 8.40 amvb's, de bepalingen waar administratieve lasten uit voortvloeien en knelpunten in de uitvoeringspraktijk. Het zwaartepunt van dit overleg zal in het tweede en derde kwartaal liggen.
- Gelijktijdig wordt gewerkt aan het onderbrengen van de Metaalektro sector onder de nieuwe algemene regels. Deze werkzaamheden zullen meer tijd vergen dan de samenvoeging, omdat hierbij nieuwe voorschriften moeten worden vormgegeven. De zaken die in de nieuwe amvb moeten worden opgenomen, zullen eind 2005 gereed moeten zijn.
- Het vierde kwartaal van 2005 zal voornamelijk gebruikt worden om de nieuwe amvb juridisch vorm te geven.
- Voor wat betreft de ondersteuning door ICT zal in de tweede helft van 2005 een ontwerp op hoofdlijnen van het ICT-systeem ten behoeve van de kenbaarheid van de regelgeving tot stand worden gebracht.

Voor het jaar 2006 zijn de belangrijkste werkzaamheden:

- Afhankelijk van het stadium waarin het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer zich bevindt, zal in het eerste kwartaal van 2006 de ontwerp-amvb in procedure worden gebracht. Aanbieding aan de RvS wordt dan in de tweede helft van 2006 voorzien.

- In de eerste helft van 2006 zal ook gewerkt worden aan de ministeriële regeling waarin de maatregelvoorschriften worden opgenomen.
- De realisatie en ingebruikname van het ICT-systeem zal in 2006 moeten plaatsvinden.
- Start van de invoeringsbegeleiding in de tweede helft van 2006.

Gedurende de komende twee jaar zullen in overleg met overheden en bedrijfsleven de gevolgen van de voorgestelde wijzigingen in de wet- en regelgeving op de administratieve en bestuurlijke lasten in beeld gebracht worden om de besluitvorming op vooraf aangegeven momenten te ondersteunen.

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

*Onderzoek naar de werking van de huidige 8.40 amvb's*

Van december 2003 tot en met juli 2004 is door Syncera/de Straat onderzoek gedaan naar de werking van de voorschriften uit de huidige elf niet-agrarische 8.40 amvb's. Alle voorschriften zijn getoetst en beoordeeld op milieurelevantie, beschermd belang, naleving, handhaving, administratieve lasten, bestuurlijke lasten en andere mogelijkheden voor regulering. Hiervoor zijn de gegevens gebruikt van de DCMR, Milieudienst Z-O Utrecht en het Westerkwartier. De onderzoekers rapporteerden regelmatig aan een begeleidingscommissie, samengesteld uit vertegenwoordigers van de andere overheden, het Ministerie van V&W en het bedrijfsleven. In de eindrapportage van het onderzoek van Syncera/de Straat worden aanbevelingen gedaan over inhoud en opzet van de toekomstige algemene regels. Het rapport en daaraan gekoppelde database geeft veel praktische informatie over de voorschriften van de huidige amvb's. Deze gegevens zullen gebruikt worden bij de voorgenomen stroomlijning van de huidige voorschriften. De onderzoekers concluderen onder andere dat de huidige amvb's voorschriften bevatten die niet voor alle daaronder vallende bedrijven relevant of proportioneel geacht moeten worden. Ook constateren zij dat tussen de amvb's veel overlap bestaat in die zin dat zij dezelfde activiteiten (soms verschillend) regelen. Voor wat betreft de administratieve lasten concluderen zij dat het terugdringen hiervan vooral gezocht moet worden in het zorgvuldig en selectief toepassen van de onderzoeksverplichtingen. Het onderzoek is afgesloten met een werkconferentie voor overheden en bedrijfsleven.

In vervolg op dit onderzoek heeft in periode oktober 2004 tot en met februari 2005 een vergelijkbaar onderzoek plaatsgevonden naar de werking van de huidige 8.40-amvbs voor de landbouwsector, met uitzondering van het Besluit glastuinbouw. De bevindingen in dat onderzoek wijken niet wezenlijk af van die van het onderzoek naar de amvb's voor de andere sectoren. Geconcludeerd wordt onder meer dat de (potentiële) milieubelasting van de landbouwbedrijven relatief beperkt is en dat er geen inhoudelijke redenen zijn, waarom de landbouwactiviteiten geen onderdeel uit zouden kunnen maken van de integrale amvb voor de niet-landbouw sectoren. De intensieve veehouderij valt echter buiten de scope van dit onderzoek. De omvang van de milieubelasting vanuit deze sector is, zeker op lokaal en regionaal niveau, substantieel. Dit en de specifieke aard van de milieuproblematiek (ammoniak en stank) stellen speciale eisen aan de systematiek en de inhoud van algemene regels. Pas bij de uitwerking van de algemene regels zal duidelijk worden of integratie van de landbouwactiviteiten in de nieuwe amvb voor de andere sectoren mogelijk en wenselijk is.

*Doordenken van nieuwe algemene regels in Expertwerkgroep overheden*

Voortbouwend op het onderzoek, is op initiatief van het Ministerie van VROM de Expertwerkgroep overheden opgericht. De werkgroep heeft in de periode september 2004 tot januari 2005 aan de hand van een aantal thema's de opzet van de nieuwe algemene regels verder verkend. In de werkgroep zaten naast vertegenwoordigers van het Ministerie van VROM deskundigen van InfoMil, gemeenten, regionale milieudiensten, provincies en waterschappen. De leden van de werkgroep namen deel aan de discussies op persoonlijke titel.

### *Overleg met bedrijfsleven*

Over het gehele project heeft regelmatig overleg plaatsgevonden met vertegenwoordigers van MKB-Nederland en VNO-NCW, verenigd in de Expertwerkgroep bedrijfsleven. Met MKB-Nederland, de Koninklijke Metaalunie en FME-CWM is daarnaast afzonderlijk gesproken over de inbouw van de metaalelektro-bedrijven in de nieuwe algemene regels. De uitkomst van dit overleg is dat het bedrijfsleven vooralsnog goede mogelijkheden ziet om het leeuwendeel van deze bedrijven onder algemene regels te brengen. Daarbij wordt door het bedrijfsleven er wel uitdrukkelijk op gewezen dat het succes van de introductie van algemene regels voor de sector in termen van vermindering van administratieve lasten mede afhankelijk is van de uiteindelijke praktische hanteerbaarheid en gebruiksvriendelijkheid van die algemene regels. Er is afgesproken dat een werkgroep met vertegenwoordigers van bedrijfsleven en overheden een catalogus van voorschriften zal ontwikkelen die als basis kan dienen voor de nieuwe amvb. Daarbij zal worden uitgegaan van reeds bestaande regelgeving, richtlijnen en werkdocumenten die onder andere in het kader van het doelgroepenbeleid milieu en industrie zijn vastgesteld maar zal waar nodig en mogelijk worden geschrapt en vereenvoudigd met inachtneming van het te dienen milieubelang.

### *Specifieke werkzaamheden*

Onder meer de volgende specifieke, voorbereidende werkzaamheden zijn uitgevoerd:

- uitvoeren van een quick scan naar bedrijfstakken die potentieel onder de nieuwe algemene regels gebracht kunnen en het opstellen van een eerste tentatieve lijst van bedrijven die in ieder geval vergunningplichtig moeten blijven;
- om schrijven van een aantal van de huidige 8.40-amvb's naar een activiteiten-amvb volgens de geschetste systematiek;
- uitvoeren eerste verkenning van mogelijkheden van ondersteuning door ICT.

### *Quick win*

Zoals ik heb aangegeven in mijn brief van 25 november 2004 (Kamerstukken 2004/05, 29 383, nr. 23) om op korte termijn resultaat te boeken, is meer eenheid gebracht in de meldingen in het kader van de huidige 8.40-amvb's. Door InfoMil zijn voor alle huidige 8.40 amvb's uniforme meldingenformulieren gemaakt die van de internetsite van InfoMil zijn te downloaden. Tevens is een brief aan de bevoegde gezagen het verzoek gedaan om van deze uniforme meldingenformulieren gebruik te maken.