

Nota van toelichting

Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer

Inhoudsopgave

Algemeen deel

1. Aanleiding	pag. 1
2. Uitgangspunten bij de modernisering	pag. 2
3. Reikwijdte	pag. 3
3.1 Algemeen	pag. 3
3.2 Meer vergunningplichtige bedrijven onder algemene regels	pag. 3
3.3 Type A-, B- en C-inrichting	pag. 4
3.4 Lozen van afvalwater	pag. 5
3.4.1 Afbakening Wm en Wvo	pag. 5
3.4.2 Nieuw onder het besluit gereguleerde lozingen	pag. 6
4. Eindsituatie	pag. 6
4.1 Activiteiten buiten inrichtingen	pag. 7
5. Wijzigingen in wetgeving met het oog op het besluit	pag. 7
5.1 Wet milieubeheer	pag. 7
5.2 Wet verontreiniging oppervlaktewateren	pag. 8
5.3 Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken	pag. 8
6. Opzet van het besluit	pag. 8
6.1 Indeling	pag. 8
6.2 Verdeling besluit en ministeriële regeling	pag. 8
6.3 Doelvoorschriften, maatregelen en zorgplicht	pag. 9
6.4 De doelvoorschriften, verplichte en erkende maatregelen	pag. 9
6.5 De zorgplichtbepaling	pag. 10
6.6 Maatwerkvoorschriften	pag. 11
6.7 De gelijkwaardigheidstoets	pag. 13
7. Inrichtingsgerelateerde milieuvoorschriften	pag. 13
7.1 Geluidhinder	pag. 14
7.1.1 Akoestische onderzoeken	pag. 14
7.1.2 Gemeentelijk geluidbeleid	pag. 14
7.2 Geurhinder	pag. 14
7.3 Emissies naar de lucht en luchtkwaliteit	pag. 15
7.3.1 Emissies naar de lucht	pag. 15
7.3.2 Luchtkwaliteit	pag. 16
7.4 Lozingen	pag. 17
7.4.1 Activiteitspecifieke voorschriften	pag. 17
7.4.2 Regels voor lozingen waarvoor geen activiteitspecifieke voorschriften zijn uitgewerkt	pag. 17
7.4.3 De zorgplichtbepaling en lozingen	pag. 18
7.5 Externe veiligheid	pag. 18

7.5.1 Externe veiligheid in relatie tot het besluit	pag. 18
7.5.2 De Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen in het besluit	pag. 19
7.6 Lichthinder en de bescherming van de duisternis en het donkere landschap	pag. 19
7.7 Bodembescherming	pag. 19
7.7.1 Nederlandse Richtlijn Bodembescherming bedrijfsmatige activiteiten	pag. 20
7.7.2 Bepalen risico's	pag. 20
7.7.3 Voorzieningen en maatregelen	pag. 20
7.7.4 Controle effectiviteit voorzieningen en maatregelen	pag. 21
7.7.5 Verwaarloosbaar versus aanvaardbaar risico	pag. 23
7.8 Verruimde reikwijdte algemeen	pag. 24
7.8.1 Energiebesparing	pag. 24
7.8.2 Scheiden van afvalstoffen	pag. 24
7.8.3 Verkeer en vervoer	pag. 25
8. Ondersteuning van de nieuwe wet- en regelgeving door ICT	pag. 25
9. Samenhang met andere beleidsterreinen	pag. 25
9.1 Modernisering van de algemene regels voor de landbouw	pag. 25
9.2 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	pag. 27
9.3 Waterwet	pag. 28
9.4 Bouwbesluit en bouwverordening	pag. 28
9.4.1 Bouwbesluit 2003	pag. 28
9.4.2 Gemeentelijke bouwverordening	pag. 28
9.4.3 Concept-Besluit brandveilig gebruik bouwwerken	pag. 29
9.5 Arbo-regelgeving	pag. 30
9.6 Verhouding tot het internationale recht	pag. 30
10. Terugdringing van administratieve lasten, de gevolgen voor de bestuurlijke lasten en gevolgen voor de burger	pag. 33
10.1 De administratieve lasten	pag. 33
10.2 Bestuurlijke lasten	pag. 35
10.3 Gevolgen voor de burger	pag. 35
11. Bedrijfs- en milieueffecten	pag. 36
11.1 Bedrijfseffecten	pag. 36
11.2 Milieueffecten	pag. 37
12. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid	pag. 38
12.1 Tot wie richt het besluit zich?	pag. 38
12.2 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid	pag. 38
12.3 Zorgplicht	pag. 39
12.4 Omvang en mogelijkheden tot controle	pag. 40
13. Reacties naar aanleiding van de inspraakprocedure	pag. 40
13.1 De snelheid van totstandkoming en implementatie	pag. 41
13.2 Beoordeling totaalpakket besluit en ministeriële regeling	pag. 41
13.3 Maatwerkvoorschriften en zorgplicht	pag. 41
13.4 Uniformering van de voorschriften	pag. 42
13.5 Type A-inrichtingen	pag. 42
13.6 Onderzoeksverplichtingen	pag. 43
13.7 Afvalbeheer	pag. 43
13.8 Gebruik term redelijkerwijs	pag. 43
13.9 Verkeer en vervoer	pag. 44
13.10 Gemeentelijke verordening voor geluid	pag. 44
13.11 Overige reacties	pag. 44
14. Notificatie	pag. 44
Artikelsgewijze toelichting	pag. 46

Algemeen deel

1. Aanleiding

Op grond van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) moeten inrichtingen die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken ofwel over een milieuvergunning beschikken of voldoen aan algemene regels die voorschriften met betrekking tot de bescherming van het milieu bevatten (de 8.40-besluiten). Ook voor lozingen in het oppervlaktewater of in de bodem is veelal een vergunning of ontheffing vereist, of gelden algemene regels (hierna: lozingenbesluiten) op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (hierna Wvo), respectievelijk de Wet bodembescherming (hierna Wbb).

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit besluit waren voorschriften verdeeld over een groot aantal 8.40-besluiten en lozingenbesluiten, gerangschikt naar branche of type lozing.

Er is een aantal aanleidingen om de 8.40-besluiten en de lozingenbesluiten grondig te moderniseren en meer inrichtingen en lozingen onder algemene regels te brengen: de vereenvoudiging en vermindering van de regelgeving, de reductie van administratieve lasten die uit de rijksregelgeving voortvloeien en de resultaten van een aantal onderzoeken naar de werking van de 8.40-besluiten en de lozingenbesluiten.

Bij het aantreden van het kabinet Balkenende-II zijn vereenvoudiging en vermindering van wet- en regelgeving en administratieve lasten belangrijke uitgangspunten voor de rijksoverheid. De vereenvoudiging en vermindering van regelgeving door de rijksoverheid is geen nieuw streven. Het vloeit bijvoorbeeld ook voort uit het rijksbrede traject Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) dat onder de voorgaande kabinetten tot stand is gekomen. In 2003 is het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) dan ook gestart met het project herijking en modernisering van de VROM-regelgeving. Bij de start van dit project is alle wet- en regelgeving op de terreinen wonen, ruimte en milieu doorgelicht. Ook zijn de mogelijkheden voor vereenvoudiging en vermindering van regels bekeken en zijn voorstellen ter zake gedaan. In de brief van 17 oktober 2003 (Kamerstukken II 2003/04, 29200 XI, nr.7) zijn de resultaten van de doorlichting en de voorstellen neergelegd. In deze brief is ook het voornemen opgenomen om de 8.40-besluiten grondig te herzien, samen te voegen en meer inrichtingen onder de 8.40-besluiten te brengen: de Modernisering van de algemene regels. Tevens is in de brief aangegeven dat waar mogelijk de regels met betrekking tot lozingen in het oppervlaktewater en op of in de bodem worden vervangen door algemene regels, zodat bedrijven met minder vergunningen worden geconfronteerd. Met betrekking tot lozingen in het oppervlaktewater vloeit deze vereenvoudiging van regelgeving tevens voort uit het eind 2002 binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat gestarte programma 'Minder lastig voor bedrijven' (Kamerstukken II 2003/04, 29515, nr. 4).

De modernisering van de algemene regels levert niet alleen effectievere en uniformere regels op. Door het laten vervallen van de vergunningplicht voor een groot aantal inrichtingen en het verminderen van de meet-, registratie- en onderzoeksverplichtingen, levert het ook een belangrijke bijdrage aan het voornemen van de kabinetten Balkenende-II en IV om de administratieve lasten met 25% te reduceren.

Een andere belangrijke reden om de 8.40-besluiten grondig te herzien en te moderniseren heeft te maken met de praktijkervaringen die de afgelopen jaren zijn opgedaan. Regelmatig is onderzoek gedaan naar de werking van de 8.40-besluiten. Verder zijn aan het begin van de modernisering van de 8.40-besluiten alle knelpunten geanalyseerd die door bevoegde gezagsinstanties en bedrijven naar voren zijn gebracht. Geconstateerd is dat veel voorschriften aan een grondige herziening toe waren. De conclusies van de onderzoeken en de knelpunteninventarisatie zijn in de tekst van dit besluit, de ministeriële regeling en de toelichting verwerkt.

De nieuwe algemene regels en hun grotere toepassingsbereik leiden tot een verbeterde uitvoering en handhaving en daarmee tot een doeltreffender bescherming van het milieu. Tegelijk leveren zij een efficiencywinst op in de vorm van een aanzienlijke reductie van de administratieve lasten, waarbij de bestuurlijke lasten niet toenemen.

Het bovenstaande leidt ertoe dat het logischer is om algemene regels op te stellen voor activiteiten, in plaats van per branche min of meer dezelfde regels te stellen. De 8.40-besluiten kenden veelal gelijke regels voor verschillende branches. Het reguleren van activiteiten is dan een logische vervolgstap. Uit de praktijk is bovendien gebleken dat bij toezicht en handhaving door het bevoegd gezag de activiteiten van inrichtingen centraal staan. Ook voor inrichtingen is deze insteek herkenbaar. Om in de toekomst meer inrichtingen onder de algemene (milieu)regels te kunnen brengen, is regulering op activiteiten een relatief eenvoudige wijze.

In de praktijk wordt dit besluit daarom ook wel het Activiteitenbesluit genoemd.

2. Uitgangspunten bij de modernisering

Bij de modernisering van de algemene regels is een aantal uitgangspunten geformuleerd die zijn neergelegd in de brief van 29 maart 2005 (Kamerstukken II 2004/05, 29383, nr. 27). Deze uitgangspunten worden in deze paragraaf kort toegelicht.

- De nieuwe algemene regels dienen relevante en herkenbare milieudoelen. Activiteiten met een geringe milieubelasting worden niet of slechts globaal gereguleerd. In dit besluit is voor een aantal activiteiten daarom afgezien van het stellen van regels of zijn er ondergrenzen aangebracht, waardoor inrichtingen met een geringe milieurelevantie slechts met een beperkt aantal voorschriften te maken krijgt.
- De nieuwe algemene regels moeten goed uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. Dit betekent voor de inhoud van de voorschriften onder meer dat ze helder, eenduidig en ook voor kleine inrichtingen hanteerbaar dienen te zijn. Daar waar dit lastig is, biedt ICT ondersteuning. Dit besluit moet voorts het bevoegd gezag voldoende mogelijkheden bieden om effectief toezicht te kunnen houden en zonodig te kunnen handhaven. In paragraaf 12 wordt nader ingegaan op de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van dit besluit.
- De nieuwe algemene regels zijn zoveel mogelijk uniform, maar bieden ook ruimte voor flexibiliteit en innovatie. Waar nodig is ruimte voor maatwerk en/of gebiedsgerichte normering. In beginsel worden dezelfde activiteiten die binnen verschillende bedrijfstakken plaatsvinden, gelijk geregeld met dezelfde voorschriften. Rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en een effectieve uitvoering, naleving en handhaving zijn hierbij gebaat. Het bedrijfsleven en de overheden hebben op dit punt behoefte aan duidelijkheid en zekerheid. De regels laten waar mogelijk de vrijheid om andere middelen te gebruiken om de voorschriften na te leven, zodat innovatie wordt bevorderd. Voor de meeste inrichtingen kan volstaan worden met de algemene regels, maar in een aantal gevallen zijn specifieke voorschriften nodig. Dit heeft te maken met de omgeving waarin de inrichting zich bevindt, in combinatie met de specifieke activiteiten die in een inrichting worden verricht. Daarom bieden de algemene regels waar nodig mogelijkheden voor het bevoegd gezag om voorschriften verder te verbijzonderen met maatwerkvoorschriften of, met het oog op specifieke, plaatselijke of regionale milieumomstandigheden, een afwijkende normering in een gemeentelijke verordening op te nemen. Naar verwachting zal hier terughoudend gebruik van worden gemaakt.
- Uit de nieuwe algemene regels vloeien aanzienlijk minder administratieve lasten voort. Toegezegd is om € 55 miljoen te besparen op lasten die door 8.40-besluiten werden veroorzaakt. Ook is toegezegd € 161 miljoen te besparen door 20.000 inrichtingen extra onder dit besluit te brengen. Voor meer details wordt verwezen naar paragraaf 10. Van belang is dat de besparingen op administratieve lasten niet mogen leiden tot een toename van de bestuurlijke lasten. Ook hierop zijn de voorschriften bezien en doorgerekend.

Bij de start van de modernisering van de algemene regels is als randvoorwaarde gesteld dat het beschermingsniveau van de voorschriften uit de 8.40-besluiten en Wm-vergunningen niet ter discussie staat. Dit mag alleen anders zijn voor voorschriften waarvan is gebleken dat ze in de praktijk niet goed uitvoerbaar of handhaafbaar zijn of waar voor dezelfde activiteit verschillende voorschriften waren opgenomen. In dat geval zijn de voorschriften herzien en geüniformeerd conform de systematiek van de Wm.

De nieuwe normen zijn gebaseerd op de recente en algemeen aanvaarde milieuhygiënische inzichten, vastgelegd als best beschikbare technieken (BBT). Een nieuwe norm zal overigens voor branches niet tot een substantiële lastenverzwaring mogen leiden.

3. Reikwijdte

In vergelijking met de 8.40-besluiten en lozingenbesluiten kent dit besluit niet alleen een geheel andere opzet, maar er zijn ook meer inrichtingen onder de reikwijdte gebracht. De bedoeling is in de toekomst het aantal inrichtingen dat onder algemene regels valt verder uit te breiden.

3.1 Algemeen

In de Wm was als uitgangspunt vastgelegd dat een inrichting een milieuvergunning dient te hebben, tenzij het onder de algemene regels krachtens artikel 8.40 van de Wm valt. Thans is deze systematiek omgedraaid. Nu is het uitgangspunt dat een inrichting onder de algemene regels valt, tenzij deze is uitgezonderd. De uitzonderingen zijn in dit besluit aangegeven. Dit sluit beter aan bij de huidige situatie waar het merendeel van de inrichtingen onder algemene regels valt en dit aantal in de toekomst verder zal toenemen. In de eindsituatie zal alleen een beperkt aantal inrichtingen, waar activiteiten plaatsvinden met omvangrijke en complexe milieueffecten, nog onder de vergunningsplicht vallen. In het algemeen zijn dit inrichtingen die thans onder de werking van één of meer Europese richtlijnen vallen.

Het dient duidelijk te zijn of een inrichting onder dit besluit valt dan wel vergunningplichtig is. Indien een inrichting onder dit besluit valt, moet bovendien duidelijk zijn of de inrichting al of niet onder het zogenaamde licht regime valt. Met het licht regime wordt bedoeld op inrichtingen die geen melding (meer) hoeven te doen en waarvoor slechts een beperkt aantal voorschriften geldt. In het kader van de omkering van de systematiek is in bijlage 1 van dit besluit een uitputtende lijst van vergunningplichtige inrichtingen opgenomen. In de artikelsgewijze toelichting wordt deze lijst nader toegelicht.

3.2 Meer vergunningplichtige inrichtingen onder algemene regels

De reikwijdte van dit besluit is in vergelijking met de 8.40-besluiten aanzienlijk uitgebreid door de toevoeging van nieuwe categorieën inrichtingen. Het gaat om drie categorieën inrichtingen.

In de eerste plaats betreft het inrichtingen die door de samenvoeging van de 8.40-besluiten 'automatisch' onder dit besluit vallen omdat het 'in-hoofdzaak-criterium' is vervallen. Deze inrichtingen waren voorheen vergunningplichtig, omdat ze niet in hoofdzaak onder één 8.40-besluit onder te brengen waren.

In de tweede plaats gaat het om inrichtingen die voorheen vergunningplichtig waren, maar die nu onder het besluit vallen, omdat bepaalde activiteiten met de bijbehorende voorschriften in het besluit zijn opgenomen. De voorschriften zijn afgeleid van algemeen toegepaste vergunningvoorschriften en uitvoeringsdocumenten, zoals branchewerkboeken. De grootste groep betreft inrichtingen die behoren tot de metaelectro-sector. Ook zeefdrukkerijen en kleinere sectoren, zoals tandheelkundige laboratoria, zijn onder de reikwijdte van dit besluit gebracht.

De metaelectro-sector wordt gekenmerkt door een groot aantal verschillende type inrichtingen met veel uiteenlopende bewerkingsprocessen die voorheen grotendeels onder de vergunningplicht vielen. Een aanzienlijk deel van deze inrichtingen maakt deel uit van het midden- en kleinbedrijf, waarvoor het vervallen van de vergunningplicht uit het oogpunt van administratieve lasten grote voordelen biedt. Het is voor deze inrichtingen bijvoorbeeld niet meer noodzakelijk om een oprichting-, wijzigings- of revisievergunningen aan te vragen of meldingen te doen krachtens artikel 8.19 van de Wm. Bij het opstellen van de activiteiten en de daaraan verbonden voorschriften voor deze inrichtingen is het bestaande beschermingsniveau gehanteerd. Dit niveau is afgeleid uit de verschillende richtlijnen en regelgeving die worden gebruikt om invulling te geven aan het BBT-beginsel, zoals de Nederlandse emissierichtlijn lucht en het Oplosmiddelenbesluit. Daarnaast is voor het opstellen van voorschriften gebruik gemaakt van het Werkboek milieumaatregelen metaelectro. In dit besluit wordt

voor de metaelectro-sector een aantal hoofdactiviteiten onderscheiden, die in de artikelsgewijze toelichting nader wordt uitgewerkt.

In de derde plaats betreft het inrichtingen die uitgezonderd waren van de algemene regels, omdat ze onder één of meerdere uitsluitcriteria vielen van de 8.40-besluiten. Veel van deze uitsluitcriteria zijn vervallen of opgehoogd, waardoor feitelijk meer inrichtingen dan voorheen onder de algemene regels vallen. Omdat gekozen is voor regulering op het niveau van activiteiten, is het eenvoudiger geworden om voorschriften op te nemen voor dergelijke inrichtingen.

Naast het vervallen van de Wm-vergunningplicht voor inrichtingen is voor verschillende categorieën van lozingen ook het vereiste van vergunning of ontheffing vervangen door algemene regels. In paragraaf 3.4.1. wordt daar nader op ingegaan.

3.3 Type A-, B- en C-inrichting

Om recht te doen aan de in paragraaf 2 genoemde uitgangspunten kent dit besluit drie verschillende typen van inrichtingen.

Type A-inrichtingen

Type A-inrichtingen vallen onder het zogenaamde licht regime van dit besluit. Deze inrichtingen hebben geen verplichting om een melding te doen aan het bevoegd gezag bij oprichting of wijziging. Voor dit type inrichtingen geldt, met uitzondering van enkele specifieke voorschriften, slechts het inrichtinggerelateerde gedeelte van dit besluit. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om kantoren, een groot deel van de schoolgebouwen, kleine detailhandel en zorginstellingen. Deze inrichtingen vielen onder één van de 8.40-besluiten en waren meldingsplichtig.

Type B-inrichtingen

Voor type B-inrichtingen geldt geen vergunningplicht (meer). Deze inrichtingen vallen geheel onder dit besluit. Het gaat hierbij om:

1. de inrichtingen die voorheen onder de 8.40-besluiten vielen maar die niet vallen onder het licht regime;
2. een groot aantal inrichtingen uit de metaelectro-sector;
3. inrichtingen die, door ophoging of het vervallen van de uitsluitcriteria en het vervallen van het 'in-hoofdzak-criterium', onder dit besluit vallen.

Type C-inrichtingen

Dit zijn inrichtingen waarvoor de vergunningplicht blijft gelden, maar die voor een deel van de activiteiten te maken krijgen met de voorschriften die in hoofdstuk 3 van dit besluit zijn opgenomen. Het betreft activiteiten die voorheen in het Besluit tandartspraktijken milieubeheer, het Besluit opslaan in ondergrondse tanks 1998, in bijlage 1 van het Besluit voorzieningen en installaties en in bijlage I van het Besluit tankstations milieubeheer waren opgenomen, aangevuld met een aantal activiteiten met betrekking tot (het lozen van) afvalwater die bij veel inrichtingen plaatsvindt (o.a. het lozen van huishoudelijk afvalwater, afvloeiend hemelwater en grondwater). Daarnaast kan een aantal voorschriften uit paragraaf 4.1.5 op deze inrichtingen van toepassing zijn, voor zover deze voorschriften betrekking hebben op het (direct) lozen op het oppervlaktewater, artikel 4.18 ten aanzien van een warmtekrachtinstallatie waarop paragraaf 3.2.1 van toepassing is, artikel 4.6 voor zover het het opslaan van ten hoogste 3000 liter gasolie, smeerolie en afgewerkte olie bij een inrichting als bedoeld in artikel 3.17, betreft en paragraaf 4.8.2, voor zover het gaat om een inrichting waar gelegenheid wordt geboden voor het afmeren van pleziervaartuigen die gewoonlijk worden aangedaan door zeegaande pleziervaartuigen. Zowel de specifieke voorschriften uit hoofdstuk 3 als de bijbehorende algemene voorschriften uit hoofdstuk 1, afdeling 2.1, 2.2, 2.4 en 2.10 en hoofdstuk 5 (bijvoorbeeld die betreffende de melding of maatwerk) zijn bij de vergunningplichtige inrichtingen van toepassing, voor zover de algemene voorschriften betrekking hebben op de (deel)activiteiten van de inrichting die in hoofdstuk 3 en paragraaf 4.1.5, artikel 4.18, artikel 4.6 en paragraaf 4.8.2 worden geregeld. Eventuele voorschriften die met betrekking tot deze activiteiten in de vergunning waren opgenomen, komen met dit besluit van rechtswege te vervallen. Het overgangsrecht voorziet er wel in

dat deze voorschriften in principe gedurende drie jaar als maatwerkvoorschrift blijven gelden. Het algemene gedeelte waarin de inrichtingsgerelateerde normen zijn opgenomen is overigens niet van toepassing op vergunningplichtige inrichtingen. Dit vindt zijn oorzaak in het feit dat juist voor deze inrichtingsgerelateerde normen de huidige vergunningen afwijkende normen kennen.

3.4 Lozingen van afvalwater

Zoals in paragraaf 1 is aangegeven zijn in dit besluit waar mogelijk de regels met betrekking tot lozingen op het oppervlaktewater en op of in de bodem opgenomen. Het betreft daarbij zowel lozingen die direct op het oppervlaktewater of in de bodem plaatsvinden, als de zogenaamde indirecte lozingen, waarbij primair lozing op rioolstelsels plaatsvindt. Laatstbedoelde lozingen worden overwegend via de Wm gereguleerd, en werden veelal ook in de 8.40-besluiten gereguleerd. Dit besluit is daarom gebaseerd op twee wetten, namelijk de Wm en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Beide wetten hebben betrekking op (afvalwater)lozingen. De afbakening tussen beide wetten met betrekking tot lozingen wordt hieronder nader toegelicht.

3.4.1 Afbakening Wm en Wvo

De meeste lozingen, vanuit de onder dit besluit vallende inrichtingen, vinden niet rechtstreeks in het milieu plaats, maar op rioolstelsels die in de meeste gevallen door gemeenten worden beheerd. In de Wm worden deze stelsels aangeduid met de term «voorzieningen voor de inzameling en het transport van afvalwater». Deze lozingen die dus niet direct in het milieu plaatsvinden en vandaar ook veelal met de term «indirecte lozingen» worden aangeduid, vallen onder de Wm. Voor indirecte lozingen die via rioolstelsels uiteindelijk het oppervlaktewater bereiken volgt dit uit artikel 1, tweede lid, van de Wvo in samenhang met het vierde lid van artikel 22.1, van de Wm. In de terminologie van de Wvo worden die indirecte lozingen aangeduid als «lozingen met behulp van een werk dat op een ander werk is aangesloten». Een uitzondering hierop vormen indirecte lozingen die rechtstreeks op een door de waterbeheerder beheerde inrichting voor het zuiveren van afvalwater plaatsvinden, waaruit vervolgens in het oppervlaktewater wordt geloosd. Deze indirecte lozingen vallen, voor zover het de wateraspecten betreft, niet onder de Wm, maar uitsluitend onder de Wvo. Daarnaast is er een categorie indirecte lozingen, die op dit moment zowel onder de Wm als de Wvo vallen. Het betreft lozingen uit een twintigtal categorieën inrichtingen, aangewezen op grond van artikel 1, tweede lid, van de Wvo. De bewindslieden van het ministerie van VROM en het ministerie van Verkeer en Waterstaat hebben in een brief aan de Tweede Kamer aangegeven dat alle vergunningen die betrekking hebben op de waterketen, en dus ook de vergunningen voor deze nu nog onder zowel de Wm als de Wvo vallende indirecte lozingen, in de omgevingsvergunning zullen worden geïntegreerd (Kamerstukken II, 2005/06, 29383, nr. 40), waardoor de dubbele bevoegdheid voor deze lozingen vervalt. Ook voor lozingen die onder algemene regels vallen, zal de dubbele bevoegdheid vervallen. Omdat dit besluit eerder dan beide wetsvoorstellen in werking treedt, wordt hierin nog wel van de dubbele bevoegdheid voor deze categorieën indirecte lozingen uitgegaan. Na de inwerkingtreding van bovengenoemde wetsvoorstellen zal dit besluit op dit punt worden aangepast.

Met betrekking tot de directe lozingen is de verhouding tussen beide wetten als volgt.

- De Wm is van toepassing op directe lozingen vanuit inrichtingen op of in de bodem. Die lozingen kunnen ook op grond van de Wet bodembescherming worden gereguleerd. Gelet op het voornemen om de Wbb in de Wm te integreren, is in dit besluit gekozen voor een regeling op grond van de Wm.
- De Wvo is van toepassing op directe lozingen op het oppervlaktewater, inclusief de bodem onder het oppervlaktewater. In de terminologie van die wet gaat het om «lozingen met behulp van een werk» (zie artikel 1, eerste lid, van de Wvo), en lozingen op een andere wijze dan met behulp van een werk, waarbij de verontreinigende stoffen op een andere wijze het oppervlaktewater bereiken, bijvoorbeeld door directe afstroming vanuit een verhard oppervlak (zie artikel 1, derde lid, van de Wvo). Dergelijke lozingen vinden bijvoorbeeld plaats bij op- en overslag van bulkgoederen nabij het oppervlaktewater.

3.4.2 Nieuw onder het besluit gereguleerde lozingen

Met betrekking tot lozingen op het oppervlaktewater die thans onder de Wvo vallen en lozingen in de bodem die thans op grond van de Wbb zijn gereguleerd, is waar mogelijk de vergunningplicht of ontheffingsplicht vervangen door algemene regels. Deze algemene regels zijn opgenomen in dit besluit, voor zover de lozingen plaatsvinden vanuit inrichtingen.

Dit houdt in dat uit besluiten op grond van de Wvo en de Wbb die betrekking hebben op lozingen vanuit inrichtingen naar dit besluit zijn overgeheveld. Dit betreft met name het Lozingenbesluit bodembescherming, het Lozingenbesluit Wvo huishoudelijk afvalwater en het Lozingenbesluit Wvo bodemsanering en proefbronnering. Maar ook lozingen waarvoor nu nog vergunningen of ontheffingen nodig zijn worden zoveel mogelijk in dit besluit algemeen gereguleerd. Wat betreft de Wvo vergunningplichtige lozingen gaat het om circa 1300 inrichtingen, waarvan de lozingen in dit besluit worden gereguleerd. Voor het grootste deel betreft het inrichtingen actief in de galvano-industrie, zeefdrukkerijen, inrichtingen actief in de fotografische industrie en op- en overslagbedrijven.

Daarnaast worden in dit besluit ook de lozingen van koelwater en hemelwater gereguleerd, waarvoor het reguleren door middel van algemene regels in het rapport Kleine en kortdurende lozingen van de Commissie Integraal Waterbeheer uit 2001 is aanbevolen.

De boven bedoelde besluiten, waarvan onderdelen naar dit besluit worden overgeheveld, worden overigens niet ingetrokken. Deze besluiten blijven relevant voor lozingen van afvalwater, anders dan vanuit inrichtingen en huishoudens. De lozingen vanuit huishoudens zullen via het Besluit lozing afvalwater huishoudens worden gereguleerd. In de eerdergenoemde herijking van de VROM-regelgeving, alsmede het Programma Minder lastig voor bedrijven van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, bestaat het voornemen om ook de resterende regels voor lozingen (dus anders dan vanuit inrichtingen en huishoudens) te integreren in besluiten op grond van de Wm en de Wvo. Bij deze gelegenheid kunnen de hierboven bedoelde besluiten worden ingetrokken.

Lozingen vanuit type A- en B-inrichtingen vallen volledig onder de werking van dit besluit.

Met betrekking tot type C-inrichtingen vallen in beginsel enkel de lozingen waarvoor in hoofdstuk 3 voorschriften zijn opgenomen onder de reikwijdte van dit besluit. Dit zijn lozingen die bij veel inrichtingen plaatsvinden, zoals het lozen van huishoudelijk afvalwater, afvloeiend hemelwater en grondwater. Voor deze lozingen waren voorheen, veelal op vrij uniforme wijze, voorschriften opgenomen in een ontheffing of vergunning. Voor het direct lozen vanuit een type C-inrichting op het oppervlaktewater ingevolge de Wvo, zijn daarnaast de daarop betrekking hebbende voorschriften uit paragraaf 4.1.5 van toepassing. Voor de overige lozingen vanuit deze inrichtingen is gezien de mogelijke aard en omvang daarvan onverminderd een ontheffing, dan wel vergunning noodzakelijk.

Daarnaast is dit besluit niet van toepassing op het lozen, waarvoor regels zijn gesteld bij of krachtens het Besluit bodemkwaliteit, het Lozingenbesluit Wvo vaste objecten, het Besluit glastuinbouw en het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij. Voor deze lozingen zijn algemene regels opgesteld of worden in de toekomst algemene regels voorzien.

Tevens is, in aansluiting op de reikwijdte ingevolge de Wvo, voorzien in een verbreding van de normadressant door deze voor wat betreft het (in)direct lozen op oppervlaktewater als bedoeld in de Wvo niet enkel te beperken tot degene die de inrichting drijft, maar te verbreden tot een ieder die vanuit de desbetreffende inrichting loost.

4. Eindsituatie

Met de inwerkingtreding van dit besluit worden circa 37.000 voorheen Wm-vergunningplichtige inrichtingen en 1300 Wvo-vergunningplichtige activiteiten onder dit besluit gebracht. Het laten vervallen van de vergunningplicht voor inrichtingen en deze onder algemene regels brengen vindt ook in de landbouwsector plaats. Zo vallen circa 25.000 voorheen vergunningplichtige landbouwinrichtingen onder het Besluit landbouw milieubeheer (Stb. 2006, 390) en is inmiddels een wijziging van het Besluit landbouw (Stcrt. 2006, 206) in procedure gebracht om meer landbouwinrichtingen, waaronder de intensieve veehouderij, onder algemene regels te brengen. Hiermee wordt de trend om meer inrichtingen onder algemene regels te brengen onverminderd doorgezet. Het streven is erop gericht om ook na de inwerkingtreding van dit besluit meer inrichtingen of bedrijfstakken in hun geheel onder de werking van dit besluit te brengen. Voor deze inrichtingen

zullen specifieke activiteiten worden gereguleerd. Een voorbereidend onderzoek is eind 2006 afgerond (Van Vliet Milieumanagement, 2006. Onderzoek vergunningplichtige activiteiten naar algemene regels na 2007. Erik van Vliet Milieumanagement, november 2006). In 2008 wordt duidelijk welke bedrijven of bedrijfstakken in deze tweede fase in aanmerking komen om onder algemene regels te worden gebracht.

4.1 Activiteiten buiten inrichtingen

Zoals hierboven uiteen is gezet, is het streven op termijn alle algemene regels over bedrijfsmatige milieurelevante activiteiten in één besluit onder te brengen. Er geldt wel een beperking. Het gaat om activiteiten binnen een 'inrichting' in de zin van de Wm. Bedrijfsactiviteiten die buiten een inrichting plaatsvinden vallen voorsnog buiten de reikwijdte van de nieuwe algemene regels. Met name bij landbouwbedrijven komen dergelijke activiteiten veelvuldig voor. Op grond van de jurisprudentie worden landbouwgronden immers over het algemeen niet tot de inrichting gerekend. Daarnaast vallen ook kortdurende activiteiten, zoals bepaalde bodemsaneringen, buiten het begrip inrichting. Veel milieurelevante activiteiten buiten inrichtingen vallen overigens momenteel wel onder algemene regels, bijvoorbeeld onder het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij en het Besluit gebruik meststoffen. 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 daar thans niet voor gekozen. Op de langere termijn wordt een verdere uitbouw en samenvoeging van de algemene regels echter uitdrukkelijk overwogen.

Wel is het mogelijk om door middel van een maatwerkvoorschrift, dat is gekoppeld aan de zorgplicht, indirecte hinder veroorzaakt door een inrichting te reguleren. De geluidsoverlast veroorzaakt door het verkeer van personen of goederen van en naar de inrichting buiten de grenzen van de inrichting, kan bijvoorbeeld door middel van een maatwerkvoorschrift gereguleerd worden.

5. Wijzigingen in wetgeving met het oog op het besluit

5.1 Wet milieubeheer

Om de nieuwe algemene regels mogelijk te maken, is de Wm gewijzigd (Stb. 2006, 606). Het doel van deze wetwijziging is het bieden van een juridische grondslag voor de wijziging van de algemene regels. De nieuwe bepalingen in de Wm over het stellen van algemene regels maken de volgende veranderingen mogelijk:

- In tegenstelling tot het huidige systeem in hoofdstuk 8 van de Wm hanteert het nieuwe systeem het uitgangspunt dat voor het oprichten of wijzigen van een inrichting of de werking daarvan geen vergunning is vereist, maar dat daarbij moet worden voldaan aan voorschriften uit algemene regels. Slechts een beperkt aantal inrichtingen zal vergunningplichtig blijven;
- bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) kan worden bepaald of de oprichting of verandering van een inrichting aan het bevoegd gezag gemeld moet worden. Voorafgaand aan de wetwijziging was deze melding altijd vereist;
- er wordt een delegatiemogelijkheid aan de AMvB-regelgever geboden. In dit besluit zijn voornamelijk doelvoorschriften opgenomen. De voorschriften met betrekking tot de te nemen (technische) maatregelen worden voornamelijk gesteld in een ministeriële regeling;
- de wet biedt de mogelijkheid om bij AMvB te bepalen dat in plaats van bij of krachtens het besluit aangegeven (technische) maatregelen andere, tenminste gelijkwaardige, maatregelen kunnen worden toegepast;
- er is behoefte aan meer duidelijke en meer effectieve mogelijkheden voor maatwerk. De voorheen geldende mogelijkheid tot het stellen van nadere eisen blijkt in dit verband niet toereikend. De wetwijziging maakt het mogelijk om ruimere maatwerkvoorschriften op te nemen. Daarnaast is artikel 8.40, tweede en derde lid, van de Wm ook van toepassing op het stellen van maatwerkvoorschriften. Dit betekent dat een bestuursorgaan binnen dezelfde kaders als de wetgever moet blijven bij het stellen van maatwerkvoorschriften;
- het onderscheid tussen algemene regels voor vergunningplichtige inrichtingen (artikel 8.44 Wm) en voor niet-vergunningplichtige inrichtingen (artikel 8.40 Wm) is vervallen.

5.2 Wet verontreiniging oppervlaktewateren

Conform de bestaande systematiek voor algemene regels naast of in de plaats van de vergunningplicht is, om de nieuwe algemene regels mogelijk te maken, overwegend aansluiting gezocht bij de wijzigingen die in de Wm worden doorgevoerd. Hierdoor zal ook de Wvo voorzien in de hierboven beschreven mogelijkheden tot subdelegatie, het stellen van maatwerkvoorschriften en het achterwege kunnen laten van de meldingsplicht.

5.3 Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken

Parallel aan de voorbereiding van dit besluit vindt ook wijziging van een aantal wetten plaats in verband met de aanpassing van gemeentelijke watertaken en het bijbehorend bekostigingsinstrumentarium (Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken, Staatsblad 2007, 276). In het kader van die wetswijziging zijn ook begripsomschrijvingen met betrekking tot afvalwater aangepast, zijn de gemeentelijke afvalwaterzorgplichten verduidelijkt, is een voorkeursvolgorde voor het omgaan met afvalwater geïntroduceerd en wordt gemeenten de mogelijkheid geboden om bij verordening regels te stellen met betrekking tot lozingen van afvloeiend hemelwater en grondwater. Dit besluit is op deze wijzigingen in de wetgeving met betrekking tot afvalwater afgestemd.

6. Opzet van het besluit

6.1 Indeling

De 8.40-besluiten kenden een regulering per branche. Dit besluit kent een geheel andere opzet en verlaat daarmee de branchegerichte aanpak. In dit besluit worden enerzijds in een algemeen deel (hoofdstuk 2) die onderwerpen geregeld die op de gehele inrichting betrekking hebben. Anderzijds worden per activiteit of installatie specifieke eisen gesteld (hoofdstukken 3 en 4). Het reguleren op het niveau van activiteiten maakt het mogelijk om successievelijk steeds meer, thans nog vergunningplichtige, bedrijfstakken op betrekkelijk eenvoudige wijze onder dit besluit te brengen. Het besluit is als volgt ingedeeld:

- Hoofdstuk 1: Algemeen (begripsbepalingen, reikwijdte, procedurele bepalingen en de melding);
- Hoofdstuk 2: Algemene regels ten aanzien van alle activiteiten;
- Hoofdstuk 3: Bepalingen met betrekking tot activiteiten in inrichtingen, tevens geldend voor inrichtingen type C (bepalingen die ook voor vergunningplichtige inrichtingen gelden);
- Hoofdstuk 4: Bepalingen met betrekking tot overige activiteiten in inrichtingen; niet geldend voor inrichtingen type C, met uitzondering van paragraaf 4.1.5 voor zover deze voorschriften betrekking hebben op het (direct) lozen op het oppervlaktewater, artikel 4.18 ten aanzien van een warmtekrachtinstallatie waarop paragraaf 3.2.1 van toepassing is, artikel 4.6 voor zover het het opslaan van ten hoogste 3000 liter gasolie, smeerolie en afgewerkte olie bij een inrichting als bedoeld in artikel 3.17, betreft en paragraaf 4.8.2, voor zover het gaat om een inrichting waar gelegenheid wordt geboden voor het afmeren van pleziervaartuigen die gewoonlijk worden aangedaan door zeegaande pleziervaartuigen;
- Hoofdstuk 5: Wijziging van besluiten;
- Hoofdstuk 6: Overgangs -en slotbepalingen.

6.2 Verdeling besluit en ministeriële regeling

In dit besluit zijn voornamelijk voorschriften opgenomen die bepalend zijn voor de omvang van de verplichtingen die gelden voor de drijver van de inrichting, of die noodzakelijk zijn in het kader van de bescherming van het milieu. In het besluit is ook opgenomen of met betrekking tot een activiteit verplichte maatregelen zijn opgenomen. De maatregelen zelf zijn opgenomen in de ministeriële regeling. Hiervoor is gekozen omdat het veelal gaat om maatregelen van technische aard die vrij gedetailleerd zijn. Daarnaast is het wegens de voortdurende technische ontwikkelingen noodzakelijk dat deze snel en eenduidig doorwerken in de nieuwe voorschriften. De ministeriële regeling biedt aldus de mogelijkheid om in het bedrijfsleven ontwikkelde alternatieven voor reeds geldende voorschriften op een vlotte en generieke wijze onder de werkingssfeer van dit besluit te brengen. In de praktijk komt het erop neer dat in dit besluit voornamelijk doelvoorschriften zijn opgenomen en in de ministeriële regeling voornamelijk middelvoorschriften en maatwerkvoorschriften.

Gezien het belang van de ministeriële regeling en met het oog op de kenbaarheid wordt opgemerkt dat aanpassing van de ministeriële regeling zal geschieden na overleg met het betrokken bedrijfsleven en de betrokken overheden.

Specifiek voor de directe lozingen wordt in de ministeriële regeling onderscheid gemaakt tussen oppervlaktewateren die met het oog op het lozen bijzondere bescherming behoeven en oppervlaktewateren waar dat niet voor nodig is. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan wateren waar een speciale functie aan is toegekend, zoals de zwemwaterfunctie of wateren, die op grond van de Kaderrichtlijn water speciale bescherming behoeven. Over het algemeen zal dat samenvallen met het onderscheid tussen grote en kleinere wateren. Daarbij zal aansluiting worden gezocht bij de bestaande ministeriële regeling op grond van het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewateren bescherming.

6.3 Doelvoorschriften, maatregelen en zorgplicht

Onder dit besluit valt een breed scala aan activiteiten, die uiteenlopende gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken. Mede gelet daarop is het uitputtend reguleren van al deze activiteiten en de daaraan gekoppelde mogelijke milieugevolgen, om daarmee op voorhand te verzekeren dat de belasting van het milieu in alle situaties voldoende wordt teruggedrongen, niet mogelijk. Om dat te waarborgen zou immers ook aan de gemiddeld genomen milieuhygiënisch minder relevante activiteiten en aspecten aandacht moeten worden besteed. Ook zou expliciet moeten worden aangegeven welke handelingen, hoe theoretisch misschien ook, zondermeer achterwege moeten blijven, om daarmee ook de handelswijze van een minder milieubewuste ondernemer in concrete verboden en geboden te vatten. Het mag duidelijk zijn dat een dergelijke wijze van reguleren tot een veel meer omvangrijk besluit zou leiden, waarin veel voorschriften zouden staan die in een gemiddelde situatie overbodig overkomen. Een dergelijke wijze van reguleren zou bovendien op gespannen voet staan met de voornemens van het kabinet om het aantal regels te beperken en meer verantwoordelijkheid te leggen bij de doelgroepen.

Daarom is ervoor gekozen om in dit besluit en de daarop gebaseerde ministeriële regeling niet voor alle potentiële activiteiten en de milieugevolgen daarvan voorschriften uit te werken. De voorschriften blijven beperkt tot de meest relevante aspecten van milieubelangrijke activiteiten, zoals de emissie van bepaalde stoffen naar lucht en water als gevolg van verschillende activiteiten met betrekking tot metaal. Voor de minder milieurelevante activiteiten en aspecten of meer theoretische handelingen is in dit besluit een zorgplichtbepaling opgenomen, die als uitgangspunt heeft dat de ondernemer ook bij niet concreet gereguleerde situaties de nodige aandacht aan de bescherming van het milieu dient te besteden.

In de volgende onderdelen van dit hoofdstuk wordt achtereenvolgend ingegaan op de doelvoorschriften en de verplichte en erkende maatregelen, de zorgplichtbepaling, de maatwerkvoorschriften en de gelijkwaardigheidstoets.

6.4 De doelvoorschriften, verplichte en erkende maatregelen

In dit besluit zijn voor de meer milieurelevante activiteiten en aspecten concrete voorschriften uitgewerkt. Waar mogelijk is dit gedaan in de vorm van gekwantificeerde doelvoorschriften, zoals emissiegrenswaarden. Dergelijke gekwantificeerde doelvoorschriften geven veelal eenduidig aan wat de maximaal toegestane milieubelasting als gevolg van een activiteit is. Zo wordt bijvoorbeeld de maximaal toegestane concentratie van een bepaalde stof in de afgassen of afvalwater aangegeven, waarbij tevens aangegeven wordt op welke wijze bemonstering moet plaatsvinden en welke analysemethode gebruikt moet worden voor het bepalen van de concentratie. Dergelijke doelvoorschriften bieden de maximale vrijheid bij de keuze van de maatregelen om aan het doelvoorschrift te voldoen. Dit voordeel heeft echter voor die ondernemers, die duidelijkheid over welke maatregelen genomen moeten worden verkiezen boven keuzevrijheid, ook een nadeel. Ze kunnen uit het besluit immers niet aflezen, welke (technische) maatregelen genomen moeten worden om aan dit besluit te voldoen. Om dit bezwaar weg te nemen is er bij een deel van de doelvoorschriften voor gekozen om in de ministeriële regeling *erkende maatregelen* op te nemen, die gekoppeld zijn aan een gekwantificeerd doelvoorschrift.

Om de flexibiliteit te waarborgen kan een drijver van een inrichting ook een andere maatregel treffen, die vervolgens wordt getoetst aan een gekwantificeerd doelvoorschrift. De keuze van de maatregel is een eigen verantwoordelijkheid voor de ondernemer, die voor het treffen van een dergelijke maatregel geen voorafgaande toestemming van het bevoegd gezag behoeft.

Naast de gekwantificeerde doelvoorschriften en erkende maatregelen zijn in dit besluit en de ministeriële regeling ook maatregelen opgenomen die met het oog op de bescherming van het milieu dusdanig van belang worden geacht, dat ze in beginsel verplicht moeten worden toegepast. Deze maatregelen worden aangeduid met *verplichte maatregelen*. Daar waar het formuleren van een gekwantificeerd doelvoorschrift niet mogelijk is gebleken of daar waar toetsing aan een gekwantificeerd doelvoorschrift niet te allen tijde op een eenvoudige wijze mogelijk is, is veelal voor verplichte maatregelen gekozen. In dit besluit wordt in dat geval bij de desbetreffende activiteit aangegeven voor welke onderwerpen en milieuaspecten verplichte maatregelen gelden. Wanneer deze verplichte maatregelen de vorm van een middelvoorschrift hebben, zijn deze veelal in de ministeriële regeling opgenomen. De overwegingen daarvoor zijn beschreven in paragraaf 6.2. Indien verplichte maatregelen zijn opgenomen, biedt dit besluit wel de ruimte voor het toepassen van alternatieve, aan een verplichte maatregel gelijkwaardige maatregelen. Omdat deze gelijkwaardigheid niet op elk moment eenvoudig kan worden getoetst aan een gekwantificeerd doelvoorschrift is ervoor gekozen om in dit geval wel voorafgaande toestemming van het bevoegd gezag te vereisen, waarbij de drijver van de inrichting moet aantonen dat de maatregel voldoet (zie verder paragraaf 6.7).

6.5 De zorgplichtbepaling

In dit besluit is een zorgplichtbepaling opgenomen, waarin aangegeven is dat degene die een inrichting drijft en weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat door het in werking zijn van de inrichting nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan, die niet of onvoldoende worden voorkomen of beperkt door naleving van de bij of krachtens dit besluit gestelde regels, die gevolgen voorkomt of beperkt voor zover voorkomen niet mogelijk is en voor zover dit redelijkerwijs van hem kan worden gevergd.

De zorgplichtbepaling geeft vervolgens concreter aan, wat moet worden verstaan onder het voorkomen of beperken van het ontstaan van nadelige gevolgen voor het milieu. Ook is in de zorgplichtbepaling het bevoegd gezag de mogelijkheid geboden om maatwerkvoorschriften te stellen. De zorgplichtbepaling is overigens niet nieuw; ook in de eerdere 8.40-besluiten was een bepaling met vergelijkbare strekking opgenomen.

Indien een aspect al uitputtend is geregeld in het besluit, is het niet mogelijk om nog maatwerkvoorschriften te stellen. Van een uitputtende regeling is sprake indien er ten aanzien van een omschreven situatie of activiteit een limitatieve opsomming is opgenomen met eisen of voorschriften. Daarbij is steeds zo nauwkeurig mogelijk omschreven met betrekking tot welk aspect van de zorgplicht en welke activiteit de regels worden gesteld (zie ook artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.1, derde lid). Indien een aspect nog niet uitputtend is geregeld kan er een maatwerkvoorschrift worden vastgesteld. Het gaat daarbij om maatwerkvoorschriften die passen binnen de verplichting van het eerste lid; dit betekent ook dat maatwerkvoorschriften kunnen worden gesteld indien de nadelige gevolgen voor het milieu niet kunnen worden voorkomen of onvoldoende worden beperkt door de naleving van de bij of krachtens dit besluit gestelde voorschriften. De maatwerkvoorschriften die op grond van dit lid worden gesteld mogen niet afwijken van bepalingen van dit besluit. Met toepassing van het maatwerkvoorschrift kan worden voorkomen dat voor de niet in dit besluit concreet uitgewerkte aspecten de belangen van de bescherming van het milieu geschaad worden. De verwachting is dat dit niet vaak aan de orde is. Wanneer immers een activiteit voor een bepaald aspect in veel gevallen strijd met het belang van de bescherming van het milieu kan opleveren, mag er in beginsel van worden uitgegaan dat voor dat aspect concrete voorschriften bij of krachtens dit besluit zijn uitgewerkt.

Indien door het bevoegd gezag wordt geconstateerd dat een bijzondere situatie met betrekking tot een milieuaspect, niet uitputtend is geregeld en het belang van de bescherming van het milieu wordt

geschaad, kan direct met toepassing van de zorgplichtbepaling worden gehandhaafd of kan een maatwerkvoorschrift worden gesteld.

Direct handhavend optreden is aan de orde wanneer het belang van de bescherming van het milieu wordt geschaad als gevolg van handelen, waarbij degene die de inrichting drijft in redelijkheid had kunnen overzien dat er sprake is van strijd met de in de zorgplichtbepaling verwoorde belangen van de bescherming van het milieu. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de lozing van (afval)stoffen op het vuilwaterriool die evident schadelijk zijn voor de doelmatige werking van de voorzieningen voor het beheer van afvalwater, zoals (meer dan marginale hoeveelheden) motorolie, bestrijdingsmiddelen of vast afval. Het vuilwaterriool is immers, ondanks het daaraan gekoppelde zuiveringstechnisch werk, geen afvalput met een onbegrensde verwerkingscapaciteit, en afvalstoffen die in redelijkheid daaruit weggehouden kunnen worden dienen op andere wijze te worden afgevoerd.

In gevallen waarbij degene die de inrichting drijft in redelijkheid niet had kunnen weten dat door zijn handelen het belang van bescherming van het milieu wordt geschaad, ligt direct handhavend optreden met gebruik van de zorgplichtbepaling minder voor de hand. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn indien bij lozing van afvalwater op een openbaar riool door de geloosde hoeveelheid de capaciteit van dat riool wordt overschreden, waardoor de doelmatige werking van dat riool in gevaar komt. Omdat dit afhankelijk is van de kenmerken van het rioolstelsel en van de omvang van de overige lozingen, zal degene die de inrichting drijft veelal niet zelf kunnen inzien dat zijn handelen tot verstoring van de doelmatige werking van het riool kan leiden. Door het stellen van een maatwerkvoorschrift kan ten aanzien van de te lozen hoeveelheid water een grens worden gesteld, die in het vervolg aan de drijver van de inrichting duidelijkheid biedt. Overigens is het uiteraard ook zeer wel mogelijk dat de lozer na een aanschrijving van het bevoegd gezag of naar aanleiding van overleg met het bevoegd gezag zelf vrijwillig besluit om bepaalde maatregelen te treffen, zodat het stellen van een maatwerkvoorschrift niet nodig is. Wanneer wel een maatwerkvoorschrift wordt gesteld, kan deze vervolgens op dezelfde manier gehandhaafd worden als de overige voorschriften uit dit besluit.

6.6 Maatwerkvoorschriften

Dit besluit geeft het bevoegd gezag op verschillende plaatsen de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften.

In de eerste plaats is de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften opgenomen voor die onderwerpen, waarbij in specifieke gevallen de voorschriften van dit besluit nadere invulling of aanvulling kunnen behoeven. Dit is dan steeds bij het desbetreffende voorschrift expliciet aangegeven. Indien deze mogelijkheid is opgenomen kan het bevoegd gezag indien daartoe aanleiding is bij beschikking een maatwerkvoorschrift geven. In een aantal gevallen is daarbij ook aangegeven dat het bevoegd gezag kan afwijken van normen in dit besluit. Het spreekt voor zich dat het bevoegd gezag slechts maatwerkvoorschriften kan stellen binnen de in het desbetreffende voorschrift aangegeven ruimte. Indien deze mogelijkheid is opgenomen kan het bevoegd gezag indien daartoe aanleiding is ontheffing verlenen van voorschriften van het besluit.

In de tweede plaats is aan de zorgplichtbepaling (artikel 2.1) een bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften gekoppeld. Indien een aspect al uitputtend is geregeld in het besluit, is het niet mogelijk om nog maatwerkvoorschriften te stellen. Van een uitputtende regeling is sprake indien er ten aanzien van een omschreven situatie of activiteit een limitatieve opsomming is opgenomen met eisen of voorschriften. Daarbij is steeds zo nauwkeurig mogelijk omschreven met betrekking tot welk aspect van de zorgplicht en welke activiteit de regels worden gesteld (zie ook artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.1, derde lid). Indien een aspect nog niet uitputtend is geregeld kan er een maatwerkvoorschrift worden vastgesteld. Van een uitputtende regeling is in ieder geval ook sprake wanneer voor een bepaald aspect concrete voorschriften zijn uitgewerkt in de vorm van kwantitatieve doelvoorschriften, dan wel wanneer is bepaald dat met betrekking tot dat aspect bij of krachtens dit besluit aangegeven middelen ter bescherming van het milieu moeten worden toegepast of als erkende maatregel kunnen worden toegepast. De houder van een inrichting heeft aldus de zekerheid dat het bevoegd gezag met betrekking tot het desbetreffende aspect geen maatwerkvoorschrift op grond van de zorgplichtbepaling kan stellen. Bij concrete voorschriften is het stellen van een maatwerkvoorschrift alleen mogelijk indien het concrete voorschrift zelf die mogelijkheid biedt. Van een uitputtende regeling

is eveneens sprake, wanneer dit besluit voor een bepaald aspect weliswaar geen concrete voorschriften bevat, maar wel de mogelijkheid tot het stellen van een op het desbetreffende aspect toegesneden maatwerkvoorschrift biedt. Door deze specifieke mogelijkheid tot maatwerk, is het niet mogelijk om ten aanzien van het betreffende aspect ook nog de maatwerkvoorschriftmogelijkheid behorende bij de zorgplichtbepaling in te zetten.

Het instrument maatwerkvoorschrift maakt het mogelijk om te komen tot een op een concrete situatie toegesneden doelmatige oplossing. Gezien de specifieke werkingssfeer van het instrument dient het gebruik beperkt te blijven tot bijzondere en incidentele gevallen. Dit is vergelijkbaar met het stellen van nadere eisen zoals tot nu toe gebruikelijk is. De intentie is dat de huidige praktijk met betrekking tot de nadere eisen voortgezet kan worden. Verder zal bij de evaluatie van het besluit de toepassing door het bevoegd gezag van de maatwerkvoorschriften expliciet meegenomen worden.

De mogelijkheid om van een in dit besluit opgenomen doelvoorschrift af te wijken, die is opgenomen voor een aantal onderwerpen, is ruimer voor maatwerk ten opzichte van de zogenoemde nadere eis in de 8.40-besluiten. Gaandeweg zijn bij aanpassingen van de 8.40-besluiten deze nadere eisen geëvolueerd, waardoor ze naast de oorspronkelijke beoogde toepassing, namelijk nadere detaillering van een algemene regel, soms een bredere rol zijn gaan vervullen. Zo is al in een aantal gevallen in de 8.40-besluiten de mogelijkheid geboden om bij nadere eis af te wijken van een in het 8.40-besluit gesteld voorschrift of om aanvullende voorschriften te stellen. In artikel 8.42 van de Wm is in lijn met deze ontwikkeling de term «nadere eis» vervangen door de ruimere term «voorschriften».

In de 8.40-besluiten waren de mogelijkheden voor nadere eisen niet bij de betreffende onderwerpen ondergebracht, maar in een afzonderlijk hoofdstuk in de bijlage met voorschriften. Omwille van de kenbaarheid zijn de voorschriften die maatwerk mogelijk maken in dit besluit, direct bij het voorschrift waarop het maatwerkvoorschrift betrekking heeft, opgenomen.

Het bevoegd gezag heeft de keuze om van haar bevoegdheid tot het opleggen van een maatwerkvoorschrift gebruik te maken. Het bevoegd gezag is daarbij vrij in de wijze van invulling van deze bevoegdheid. De bevoegdheid voor het opleggen van maatwerkvoorschriften reikt vanzelfsprekend niet verder dan bepaald in de specifieke bepalingen van dit besluit en onderliggende ministeriële regeling. Indien een maatwerkbepaling uit dit besluit bijvoorbeeld stelt dat voorzieningen opgelegd kunnen worden die nodig zijn om aan een bepaalde norm uit dit besluit te voldoen, dan behelst dit niet tevens de bevoegdheid voor het bevoegd gezag om op basis van deze maatwerkbepaling een onderzoeksverplichting naar de mogelijkheden van de te treffen voorzieningen op te leggen. Daarnaast mogen onderwerpen welke in andere wetgeving zijn geregeld niet door middel van een maatwerkvoorschrift onder de werking van de Wm worden gebracht. Een voorbeeld hiervan is parkeren op de stoep. Dit is een aspect dat valt onder de werking van de Wegenverkeerswet.

Bij de invulling van de beslissingsvrijheid die op grond van dit besluit aan het bevoegd gezag wordt toegekend is zij niet geheel vrij. Allereerst dient het betreffende bestuursorgaan bij de besluitvorming binnen de kaders van artikel 8.40, tweede en derde lid, van de Wm te blijven. Dit is bepaald in artikel 8.42, tweede lid, van de Wm. Daarnaast dient het bestuursorgaan de geschreven en ongeschreven beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen. Het opleggen van een maatwerkvoorschrift is een besluit waartegen bezwaar en beroep kan worden ingediend conform de Algemene wet bestuursrecht. Bij het geven van een maatwerkvoorschrift gaat het zoals hiervoor al aangegeven om een beschikking waarin een nadere invulling wordt gegeven aan of een aanvulling wordt gegeven op de artikelen van het besluit. Ook kan het bij het geven van een maatwerkvoorschrift gaan om het verlenen van een ontheffing. De Algemene wet bestuursrecht bevat verder verschillende bepalingen die bij de totstandkoming van het besluit en met betrekking tot de inhoud van het besluit door het bevoegd gezag in acht genomen dienen te worden, ongeacht haar beslissingsvrijheid. Zo dient een maatwerkvoorschrift zorgvuldig voorbereid te worden. Dit houdt met name in dat het bevoegd gezag onderzoek dient te verrichten naar de gevolgen van het maatwerkvoorschrift. Artikel 3.2 van de Algemene wet bestuursrecht legt het bevoegd gezag een actieve onderzoeksplicht op. Zoals reeds hierboven ter sprake is gekomen dient er een zorgvuldige en evenredige afweging plaats te vinden van alle rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen voor zover dit niet wordt beperkt door de

betreffende maatwerkbepaling in dit besluit of op basis van de Wm (artikel 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht). Bedrijfseconomische belangen, milieubelangen en belangen van derden spelen daarbij een belangrijke rol. Daarnaast dient het opleggen van een maatwerkvoorschrift te worden voorzien van een kenbare en deugdelijke motivering (afdeling 3.7 Algemene wet bestuursrecht). De motivering moet het besluit kunnen dragen. Indien een maatwerkbepaling bijvoorbeeld stelt dat een voorziening of een maatregel opgelegd mag worden, die nodig is om aan de normen uit dit besluit te kunnen voldoen, dient het bevoegd gezag aan te tonen dat het betreffende maatwerkvoorschrift ook nodig is om aan de normen uit dit besluit te voldoen. Het motiveringsbeginsel houdt mede in dat bij toepassing van een beleidsregel door het bestuursorgaan moet worden beoordeeld of in het specifieke geval een reden is om af te wijken van die beleidsregel. Verder is het belangrijk dat het maatwerkvoorschrift duidelijk en ondubbelzinnig is geformuleerd, zodat de drijver van de inrichting weet wat van hem wordt verlangd.

De drijver van de inrichting heeft in de procedure van het maatwerkvoorschrift de gebruikelijke middelen om tegen het besluit in te gaan, wanneer in haar ogen de eisen onredelijk zouden zijn of wanneer op een ander wijze in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur wordt gehandeld.

Overigens is het ook voor een derde-belanghebbende mogelijk om het bevoegd gezag om het opleggen van een maatwerkvoorschrift te vragen.

6.7 De gelijkwaardigheidstoets

De gelijkwaardigheidstoets heeft betrekking op een alternatief voor een verplichte maatregel. De gelijkwaardigheid van het alternatief dient voorafgaand aan de toepassing getoetst te worden door het bevoegd gezag.

De procedure voor de toetsing is sterk vergelijkbaar met de oude procedure voor het opleggen van nadere eisen en werkt in grote lijnen als volgt. De drijver van de inrichting dient bij het bevoegd gezag een verzoek in om een alternatief middel te mogen toepassen. Hij doet dit vier weken voordat hij dit middel wil toepassen. Het bevoegd gezag beslist over de gelijkwaardigheid van het gekozen middel door middel van een beschikking, waartegen bezwaar en beroep kan worden ingesteld.

In dit kader kan het bevoegd gezag advies inwinnen bij een werkgroep gelijkwaardige beoordeling. Gekozen is deze werkgroep niet wettelijk te regelen en daarmee te centraliseren. Het gaat immers primair over een beslissing van het bevoegd gezag, die na overleg met de drijver van de inrichting een besluit moet nemen over het alternatief.

Naast de hierboven omschreven individuele toetsing kan ook in meer algemene zin een verzoek worden gedaan om een alternatief voor een erkende of verplichte maatregel in de ministeriële regeling op te nemen. Gedacht kan worden aan een verzoek van een brancheorganisatie of één of meerdere gemeenten. Dit verzoek wordt bij het ministerie van VROM ingediend, dat vervolgens de mogelijkheid heeft om de werkgroep in te schakelen teneinde een advies uit te brengen. Op basis van dit advies kan worden besloten om het alternatief in de ministeriële regeling op te nemen. De verwachting is dat hierdoor regelmatige actualisering van de in de ministeriële regeling opgenomen maatregelen zal plaatsvinden.

In het kader van haar taak is van belang dat de werkgroep zodanig is samengesteld om met gezag te adviseren. Dit betekent onder meer dat sprake moet zijn van voldoende deskundigheid, gezag en uitstraling. Het ministerie van VROM faciliteert de oprichting van de werkgroep.

7. Inrichtinggerelateerde milieuvoorschriften

De in hoofdstuk 2 van dit besluit geregelde milieuaspecten, die betrekking hebben op de inrichting als geheel, worden in dit hoofdstuk achtereenvolgend behandeld:

- geluidhinder;
- geurhinder;
- emissies naar de lucht en luchtkwaliteit;
- lozingen;
- externe veiligheid;
- lichthinder;
- bodem;

- energiebesparing;
- scheiden van afvalstoffen;
- verkeer en vervoer.

7.1 Geluidhinder

In deze paragraaf wordt ingegaan op de belangrijkste elementen van het nieuwe geluidbeleid. Voor een uitgebreide toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

7.1.1 Akoestische onderzoeken

In vergelijking met de oude systematiek is de verplichting tot het uitvoeren van akoestische onderzoeken in die gevallen gehandhaafd, waarin op voorhand sprake kan zijn van significante gevolgen voor geluid. Voor die gevallen heeft het bevoegd gezag inzicht nodig in de werkelijke geluidssituatie om een goed beheer van de ruimte te kunnen uitvoeren. Voor de overige activiteiten is een bevoegdheid opgenomen voor het bevoegd gezag om gemotiveerd een akoestisch onderzoek te vragen. Er moet immers worden voorkomen dat het bedrijfsleven met een te grote administratieve last wordt opgezadeld, doordat het bevoegd gezag zonder motivatie de verplichting kan opleggen een akoestisch rapport te overleggen. Vooral bij kleinere inrichtingen en inrichtingen waarbij in de directe nabijheid geen woningen en andere gevoelige objecten zijn gelegen is dit vaak onnodig.

7.1.2 Gemeentelijk geluidbeleid

De nieuwe voorschriften bevatten de mogelijkheid voor gemeenten om bij verordening gebieden aan te wijzen waar de normering hoger of lager kan liggen dan de standaard geluidsnorm. Geluid is bij uitstek een milieuaspect dat betrekking heeft op de directe leefomgeving en voornamelijk een rol speelt op lokale schaal. Per gebiedstype kan blijken dat de standaardnorm niet passend is. Daarom wordt de systematiek uit Handreiking industrielawaai en vergunningverlening, die ook in enkele ingetrokken besluiten op grond van artikel 8.40 van de Wm vorm had gekregen, voortgezet. Het is bijvoorbeeld goed denkbaar dat een gemeente in een drukke binnenstad een hogere geluidswaarde wil toelaten dan in een rustige woonwijk of landelijk gebied. In een verordening kan het gemeentebestuur een hogere of lagere norm vaststellen. Uiteraard moet aan het gemeentelijke beleid een goede motivering ten grondslag liggen. Het effectueren van gemeentelijk beleid middels een verordening gebeurt in twee stappen. In de verordening wordt de toepasselijk geachte norm vastgelegd. Vervolgens wordt door de gemeente in een concretiserend besluit aangewezen welke gebieden onder dit regime vallen. Tegen dit concretiserende besluit staat bezwaar en beroep open. Een verschil met de voormalige situatie is dat nu de nieuwe norm in een verordening kan worden vastgelegd, terwijl in de oude situatie per inrichting een nadere eis gesteld moest worden. Dit brengt een vermindering van bestuurlijke lasten met zich mee.

7.2 Geurhinder

Geur is de eigenschap van (een combinatie van) stoffen om met behulp van zintuigen in de neus te worden waargenomen. Geurhinder treedt op als de herhaaldelijk waargenomen geur als onaangenaam wordt beoordeeld, het welbevinden daardoor negatief wordt beïnvloed en indien onttrekking aan die waarneming niet eenvoudig mogelijk is. Geurhinder leidt tot gewijzigd gedrag of gedragsaanpassing en leidt daarmee tot beperking van mogelijkheden van gehinderden. Geurhinder veroorzaakt bij de mens verschillende reacties en effecten, die bij toenemende blootstelling kunnen leiden tot lichamelijke klachten.

Het geurbeleid is gebaseerd op de brief van de minister van VROM van 30 juni 1995. In die brief informeert de minister de bevoegde gezagsinstanties over het stankbeleid dat is geformuleerd in de Herziene Nota Stankbeleid in samenhang met de aanpassingen daarop in de brieven van 31 januari 1995 en 21 maart 1995, die zijn geaccordeerd door de Tweede Kamer. De beleidslijn die uit die brief volgt is:

- als er geen hinder is, zijn maatregelen niet nodig;
- als er wel hinder is, worden maatregelen gebaseerd op toepassing van de BBT;

- de mate van hinder kan onder andere worden bepaald via een belevingsonderzoek, hinderenquête of klachtenregistratie. In bijzondere regelingen wordt het hinderniveau voor specifieke bedrijfstakken vastgelegd;
- de mate van hinder die nog acceptabel is, wordt vastgesteld door het bevoegd bestuursorgaan.

De Nederlandse emissierichtlijn lucht (hierna: NeR) is in beginsel bedoeld om de milieuvergunningverlening voor het compartiment lucht te harmoniseren en heeft in beginsel geen wettelijke status, tenzij daar in de regelgeving expliciet naar wordt verwezen. Dit beleid blijft in het kader van de toepassing van dit besluit ongewijzigd. De NeR wordt door de gezamenlijke overheden, het ministerie van VROM, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en Unie van Waterschappen (UvW), vastgesteld en geactualiseerd op basis van voorstellen, die door vertegenwoordigers van overheidsinstanties en overkoepelende organisaties uit het bedrijfsleven zijn voorbereid.

De systematiek van de NeR is gebaseerd op algemene eisen aan emissieconcentraties, die overeenkomen met de stand der techniek van emissiebeperking. Voor specifieke activiteiten en bedrijfstakken zijn bijzondere regelingen opgesteld. De aanpak van geurhinder wijkt af van deze algemene systematiek. In de paragrafen 2.9 en 3.6 beschrijft de NeR een alternatieve systematiek waarmee 'het acceptabel hinderniveau' kan worden bepaald. Tevens worden methoden geschetst waarmee een beeld van het hinderniveau kan worden verkregen.

Het algemene, niet gekwantificeerd doelvoorschrift is opgenomen in het algemeen deel van dit besluit in de vorm van een zorgplicht. Voorts zijn in de ministeriële regeling een aantal verplichte maatregelen opgenomen voor die activiteiten waarbij geurhinder te verwachten is.

In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.1 van dit besluit wordt een nadere toelichting gegeven op de wijze waarop geurhinder is geregeld in dit besluit.

7.3 Emissies naar de lucht en luchtkwaliteit

7.3.1 Emissies naar de lucht

Met dit besluit worden ook inrichtingen onder de werkingssfeer van de algemene regels gebracht waarbij de emissies naar de lucht een grotere rol kunnen spelen. Het gaat hierbij met name om de inrichtingen uit de metalectro-sector. Naast de verschillende 8.44-besluiten, zoals het Oplosmiddelenbesluit en het Besluit emissie-eisen stookinstallaties, wordt in Nederland ten aanzien van de emissies naar de lucht bij de vergunningverlening gebruik gemaakt van de NeR. Bij het opstellen van dit besluit is voor de activiteiten waarbij relevante emissies naar de lucht kunnen optreden gebruik gemaakt van de NeR. De opgenomen eisen en drempels zijn hiervan afgeleid. Tevens is ook de systematiek van de toetsing en de vrijstellingsbepaling opgenomen. De NeR biedt daarnaast nog verschillende handvatten om flexibel om te gaan met de eisen uit de NeR bij vergunningverlening. In dit besluit zijn deze niet allemaal opgenomen om te voorkomen dat dit besluit te complex zou worden en teveel afwijkt van het systeem van algemene regels. Gemotiveerd afwijken van de gestelde eisen is wel mogelijk door het stellen van maatwerkvoorschriften door het bevoegd gezag.

In hoofdstuk 2, afdeling 2.3 is een algemene, op de NeR gebaseerde regeling opgenomen betreffende de sommatie van emissies van verschillende activiteiten binnen een inrichting en meetbepalingen betreffende de emissie van schadelijke stoffen. In afdeling 2.3 van dit besluit is bepaald dat de sommatiebepalingen van toepassing zijn op activiteiten waarvoor in de hoofdstukken 3 en 4 van dit besluit emissie-eisen zijn gesteld.

Tevens is de bevoegdheid opgenomen om bij maatwerkvoorschriften emissieconcentratie-eisen niet van toepassing te verklaren en met inachtneming van de NeR ten aanzien van stoffen waarvoor deze eisen golden andere eisen te stellen. Kern van deze bevoegdheid is dat een alternatief voorschrift kan worden gesteld dat meer past bij de bijzonderheden van een specifieke bedrijfssituatie waarbij het milieubeschermingsniveau blijft gehandhaafd. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een emissieplafond voor de hele inrichting in plaats van emissie-eisen voor individuele onderdelen of activiteiten van de inrichting. De NeR, die uitgaat van BBT, is hierbij leidend en begrenst deze bevoegdheid. De verwachting is dat maatwerkvoorschriften incidenteel zullen worden toegepast en dan vooral bij inrichtingen uit de metalectro-sector.

7.3.2 Luchtkwaliteit

De onder dit besluit vallende inrichtingen zijn verantwoordelijk voor emissies vanuit de inrichting naar de buitenlucht. Deze emissies kunnen gevolgen hebben voor de luchtkwaliteit en inherent daaraan het woon- en leefklimaat. De laatste jaren is steeds meer de nadruk komen te liggen op het tegengaan van luchtvervuiling als gevolg van de toename van schadelijke stoffen in de atmosfeer.

Verbrandingsprocessen in de industrie, verkeer en huishoudens vervuilen de buitenlucht met luchtverontreinigende stoffen. Voorbeelden hiervan zijn stikstofdioxide, zwaveldioxide, koolmonoxide, vluchtige organische stoffen (VOS), polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's) en zware metalen als lood, zink, cadmium, arseen en benzeen. Ook fijn stof, dat de gezondheid van mens en milieu kan schaden, staat op de publieke en politieke agenda. Het kabinet beschouwt het terugdringen van schadelijke luchtverontreiniging dan ook als een prioriteit. De luchtkwaliteitsnormstelling is neergelegd in het Besluit luchtkwaliteit 2005.

Het Besluit luchtkwaliteit 2005 richt zich veelal tot de lokale overheden, die tot taak hebben om maatregelen te nemen bij (dreigende) overschrijding van de normen. Voor zover in een bepaald gebied in een gemeente de luchtkwaliteitseisen (dreigen te) worden overschreden, is het aan het bevoegd gezag om te bepalen op welke wijze aan de norm kan worden voldaan. Dergelijke maatregelen zijn niet afdoende met algemene voorschriften te regelen. Voor de met dit besluit gereuleerde activiteiten is gekozen om in eerste instantie voor een beperkt aantal activiteiten een voorschrift op te nemen, dat de mogelijkheid biedt om in het kader van maatwerk aanvullende eisen te stellen. Het gaat hierbij om het parkeren of stallen van auto's in parkeergarages, het afleveren van motorbrandstoffen en een aantal activiteiten die verband houden met de bewerking, verwerking of vervaardiging van metalen voorwerpen en hout, alsook de opslag van stuifgevoelige goederen. Gezien de aard en omvang van de in dit besluit gereuleerde activiteiten is de verwachting dat hiermee de doorwerking van de luchtkwaliteitseisen afdoende is geregeld. Voor zover toekomstige ontwikkelingen op het gebied van luchtkwaliteit niettemin nopen tot het treffen van maatregelen die niet in dit besluit zijn opgenomen, fungeert de zorgplicht van artikel 2.1 als vangnet. Op grond daarvan kan alsnog een maatwerkvoorschrift worden gesteld.

In uitzonderingsgevallen zou het Besluit luchtkwaliteit 2005 ertoe kunnen leiden dat relatief kleine inrichtingen (het Besluit luchtkwaliteit 2005 gebruikt het begrip projecten waar ook inrichtingen onder verstaan worden) toch te maken krijgen met (dreigende) overschrijding van de normen van het Besluit luchtkwaliteit 2005. Dit zou dus het geval kunnen zijn voor inrichtingen die onder dit besluit zijn ondergebracht en waarvoor het opleggen van maatwerkvoorschriften niet afdoende is. Dit aspect van kleine projecten speelt ook op andere gebieden, zoals bouwinitiatieven. Om te voorkomen dat van ieder project, hoe klein ook, de mogelijke gevolgen voor de luchtkwaliteit in beeld gebracht moeten worden en dat ieder project op die gevolgen getoetst moet worden is in de Wijziging van Wet milieubeheer inzake luchtkwaliteitseisen (Kamerstukken I, 2006/07, 30 489, A) onder meer het begrip 'niet in betekenende mate' geïntroduceerd. Het doel daarvan is dat wanneer een project, bijvoorbeeld het oprichten van een inrichting, weinig bijdraagt aan de heersende concentratie van een stof, ook al wordt een grenswaarde reeds overschreden, verdere toetsing achterwege kan blijven. Het begrip 'niet in betekenende mate' wordt in het Besluit niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen) nader ingevuld. Bijdragen die minder bedragen dan 3% van de jaargrenswaarde voor fijn stof (zwevende deeltjes PM₁₀) en stikstofdioxide worden op grond van dat besluit geacht niet in betekenende mate bij te dragen aan de concentratie van die stoffen. Om te voorkomen dat voor alle stoffen waarvoor grenswaarden zijn gesteld ook grenzen voor niet in betekenende mate moeten worden gesteld waaraan moet worden getoetst, (ook indien zich geen overschrijdingsrisico voordoet) is de 3% grens en daarmee de toetsing beperkt tot die stoffen ten aanzien waarvan de kans op overschrijding van de daarvoor vastgestelde grenswaarde het grootst is. Dit zijn fijn stof en stikstofdioxide (NO₂). Voor andere stoffen speelt dit niet of vrijwel niet. De verwachting is dat inrichtingen die vallen onder de reikwijdte van dit besluit deze grenzen niet zullen overschrijden.

7.4 Lozingen

De regels in dit besluit met betrekking tot het lozen van afvalwater zijn onder te verdelen in drie categorieën:

- de activiteitspecifieke voorschriften;
- regels voor lozingen, waarvoor geen activiteitspecifieke voorschriften zijn uitgewerkt;
- de zorgplichtbepaling.

7.4.1 Activiteitspecifieke voorschriften

De voorschriften zijn opgenomen in hoofdstukken 3 en 4 van dit besluit. Daarbij betreft het zowel lozingen die als een zelfstandige activiteit worden gereguleerd, als lozingen die als onderdeel van een veel bredere activiteit worden gereguleerd. Eerstbedoelde lozingen beperken zich niet tot één of enkele activiteiten, waardoor ze plaatsvinden vanuit veel van de verschillende soorten inrichtingen die onder dit besluit vallen. Het betreft hierbij onder meer het lozen van huishoudelijk afvalwater, afvloeiend hemelwater en koelwater. Deze lozingen zijn ondergebracht in hoofdstuk 3, zodat de daarvoor opgenomen voorschriften ook van toepassing zijn op type C-inrichtingen. Dit geldt ook voor lozingen die onderdeel zijn van een activiteit, voor zover de voorschriften met betrekking tot die activiteit in hoofdstuk 3 zijn opgenomen (dit is bijvoorbeeld het geval bij het afleveren van motorbrandstoffen).

Wanneer de voorschriften met betrekking tot een activiteit in hoofdstuk 4 zijn opgenomen, zijn de activiteitspecifieke voorschriften in beginsel niet van toepassing op type C-inrichtingen. Voor directe lozingen in het oppervlaktewater afkomstig van het opslaan en overslaan van bulkgoederen en stukgoederen (paragraaf 4.1.5) is hierop een uitzondering gemaakt. Naar verwachting zullen deze lozingen vanuit een type C-inrichting geen problemen voor de kwaliteit van het oppervlaktewater met zich meebrengen, mits voldaan wordt aan de in dit besluit opgenomen voorschriften. Een individuele beoordeling in het kader van een vergunningprocedure wordt derhalve niet noodzakelijk geacht. Bijkomend voordeel vanuit het oogpunt van de administratieve en bestuurlijke lasten is dat er geen noodzaak is voor een zelfstandige vergunning(aanvraag) op basis van de Wvo. De voorschriften voor deze lozingen in paragraaf 4.1.5 zijn op grond van artikel 1.4, derde lid onder b, dan ook van toepassing op type C-inrichtingen.

Voor zover ten aanzien van lozingen of aspecten daarvan in uitgewerkte voorschriften in dit besluit of de ministeriële regeling is voorzien, is het afwijken van de daarin opgenomen normering enkel mogelijk indien het desbetreffende artikel de mogelijkheid biedt om hierin bij maatwerkvoorschrift te voorzien. Voor de toelichting op de activiteitspecifieke voorschriften wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

7.4.2 Regels voor lozingen waarvoor geen activiteitspecifieke voorschriften zijn uitgewerkt

Onder dit besluit valt een breed scala aan activiteiten, die uiteenlopende gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken. Het is niet mogelijk en wenselijk om alle daaraan gekoppelde milieugevolgen uitputtend te reguleren. Dit geldt ook voor lozingen vanuit de inrichtingen die onder dit besluit vallen. In praktijk zullen zich dan ook lozingen voordoen die niet expliciet in dit besluit zijn genoemd en waarvoor dus bij of krachtens dit besluit geen specifieke voorschriften zijn opgenomen. In dit besluit wordt afhankelijk van het type lozing met deze niet genoemde lozingen verschillend omgegaan. Bij het lozen op een vuilwaterriool zijn ook de lozingen die niet expliciet genoemd zijn in beginsel toegestaan, wanneer wordt voldaan aan de zorgplichtbepaling. Het is de verantwoordelijkheid van de lozer om, binnen de grenzen van redelijkheid, zich ervan te vergewissen of bij een dergelijke lozing het belang van de bescherming van het milieu, zoals in de zorgplichtbepaling is verwoord, niet wordt geschaad. Dit kan door het raadplegen van richtlijnen of handboeken met betrekking tot lozingen vanuit de specifieke activiteiten. Uiteraard behoort overleg met het bevoegd gezag ook tot de mogelijkheden (zie verder paragraaf 7.4.3).

Lozingen, die niet plaatsvinden op een vuilwaterriool en welke bij of krachtens dit besluit niet expliciet zijn toegestaan, zijn in beginsel verboden. Artikel 2.2 biedt aan het bevoegd gezag wel de mogelijkheid om bij maatwerkvoorschrift deze lozingen alsnog toe te staan en daaraan zo nodig de noodzakelijke voorwaarden te verbinden. Bij de keuze voor deze wijze van reguleren van niet expliciet genoemde lozingen die niet op een vuilwaterriool plaatsvinden, hebben de volgende overwegingen een rol gespeeld. Omdat bij de in dit besluit genoemde activiteiten aan de thans bekende

milieuhygiënisch relevante en/of veel voorkomende lozingen voorschriften zijn gesteld, is de verwachting dat niet expliciet toegestane lozingen vooral lozingen met beperkte milieurelevantie zullen zijn, die bovendien slechts in een beperkt aantal gevallen zullen voorkomen. Het in stand houden van een volledige vergunningplicht voor deze lozingen wordt derhalve niet wenselijk geacht. Het zou er immers toe kunnen leiden dat een inrichting, die voor de overige milieuaspecten geheel onder dit besluit kan vallen, vanwege een niet expliciet toegestane beperkt milieurelevante lozing toch een vergunningprocedure zou moeten doorlopen. Dit terwijl gelet op de beperkte milieurelevantie de bij die vergunning of ontheffing behorende openbare voorbereidingsprocedure niet noodzakelijk wordt geacht. Aan de andere kant is een toetsmoment vooraf wel wenselijk, omdat deze lozingen (anders dan lozingen in een vuilwaterriool) niet door een zuiveringstechnisch werk worden geleid, waardoor de effecten op het ontvangend oppervlaktewater of de bodem in theorie groter kunnen zijn. Daarom is gekozen voor een toestemming vooraf bij maatwerkvoorschrift. Dit is ten opzichte van de vergunning of ontheffing een lichtere procedure, maar hierbij heeft het bevoegd gezag wel de mogelijkheid om zo nodig in het gewenste maatwerk te voorzien. Dit kan mede van belang zijn met het oog op het behalen van de doelstellingen ingevolge de Kaderrichtlijn water. Wanneer in een specifiek geval zou blijken dat een niet expliciet toegestane lozing tot substantiële gevolgen voor het milieu en/of derde belanghebbenden kan leiden, dan ligt het voor de hand dat het bevoegd gezag bij de voorbereiding van het maatwerkvoorschrift voor de openbare voorbereidingsprocedure kiest, zodat rechtsbescherming adequaat is gewaarborgd.

7.4.3 De zorgplichtbepaling en lozingen

Zoals in paragraaf 6.5 reeds is aangegeven vervult de zorgplichtbepaling een rol daar waar, met betrekking tot aspecten van in dit geval een lozing of (ingeval van het lozen in een vuilwaterriool) de lozing als zodanig, geen uitgewerkte voorschriften in dit besluit, de ministeriële regeling of in een maatwerkvoorschrift zijn opgenomen. Op die lozing als zodanig, dan wel de niet uitgewerkte aspecten van de lozing is dan de zorgplichtbepaling van toepassing, waardoor ook hiervoor niet langer een ontheffing, dan wel vergunning noodzakelijk is. De zorgplicht biedt het bevoegd gezag een handvat om, zo nodig na concretisering van de zorgplicht in de vorm van een maatwerkvoorschrift, in te grijpen ten aanzien van lozingen of aspecten daarvan waarmee het belang van de bescherming van het milieu wordt of kan worden geschaad.

Deze systematiek bouwt voort op de bepalingen die voor indirecte lozingen golden als gevolg van de wet van 2 november 1994, houdende wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (afvalwater) (Stb. 798), waarmee de lozingen van afvalwater op het vuilwaterriool onder de Wm zijn gebracht. Deze dienen mede ter implementatie van richtlijn nr. 91/271/EEG inzake de behandeling van stedelijk afvalwater en zijn destijds opgenomen in alle algemene regels die betrekking hadden op lozingen op de riolering. Dit is gebeurd bij besluit van 19 januari 1996, houdende het opnemen van voorschriften in 8.40-besluiten met betrekking tot het brengen van bedrijfsafvalwater in een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater (Stb. 45). Daarnaast zijn deze ook opgenomen in vele Wm-vergunningen ter vervanging van de daarvoor geldende regels uit de toenmalige gemeentelijke lozingsverordeningen. Deze gemeentelijke verordeningen zijn met het inwerking treden van de landelijke regels komen te vervallen. Nu in dit besluit ook regels zijn opgenomen ten aanzien van directe lozingen in het oppervlaktewater en op of in de bodem, is de zorgplichtbepaling en de mogelijkheid om maatwerkvoorschriften te stellen ook relevant voor die directe lozingen. Een min of meer vergelijkbare, maar specifiekere zorgplichtbepaling is opgenomen in het Besluit bodemkwaliteit, waarbij is voortgeborduurd op de reeds bestaande zorgplichtbepaling in het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij.

7.5 Externe veiligheid

7.5.1 Externe veiligheid in relatie tot het besluit

Voor zover het Besluit externe veiligheid inrichtingen of het Besluit risico's en zware ongevallen niet van toepassing is, vallen activiteiten met gevaarlijke stoffen onder dit besluit. Er is in dit besluit geen algemeen geldend doelvoorschrift voor het thema externe veiligheid, bijvoorbeeld in de vorm van een risicocontour, opgenomen. Een dergelijk doelvoorschrift is voor de inrichtingen die onder dit besluit vallen niet zinvol, omdat een dergelijke risicocontour in het algemeen binnen de inrichting of in

sommige gevallen net buiten inrichtingsgrens valt. Het uitgangspunt is dat het voldoen aan de stand der techniek ('brongericht') een afdoende bescherming biedt voor de omgeving. Overigens fungeert de in dit besluit opgenomen algemene zorgplichtbepaling als vangnet. In een enkel geval is het nodig om voor een activiteit met gevaarlijke stoffen een beperkte afstand tot (beperkt) kwetsbare objecten of woningen van derden te waarborgen. Anders dan in het Besluit externe veiligheid inrichtingen wordt deze afstand niet gekoppeld aan een ruimtelijke verankering (vastleggen in bestemmingsplan).

7.5.2 De Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen in het besluit

De CPR-richtlijnen zijn recentelijk vervangen door de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen (PGS). Het doel van deze publicaties is in hoofdlijnen hetzelfde als het doel van de CPR-richtlijnen, namelijk het geven van een overzicht, op basis van actuele technieken, van de voorschriften, eisen, criteria en voorwaarden die kunnen worden toegepast door overheden bij de vergunningverlening, het opstellen van algemene regels en het toezicht op inrichtingen waar gewerkt wordt met gevaarlijke stoffen, waaronder tevens wordt verstaan opslag en transport.

De publicaties zijn tot stand gekomen op basis van actuele kennis en na overleg tussen rijk, IPO, VNG en bedrijfsleven (VNO-NCW, MKB-Nederland) over de maatschappelijke gevolgen van het hanteren van de publicaties in de praktijk van vergunningverlening en toezicht. De publicaties zijn een advies aan het betreffende bevoegd gezag, waarvan gemotiveerd kan worden afgeweken. Tevens kan de Arbeidsinspectie gebruik maken van de publicaties bij het stellen van eisen. In voorkomende gevallen moet een publicatie worden beoordeeld op haar toepasbaarheid in de betreffende specifieke situatie. Het ligt in de rede dat afwijkingen van de publicaties worden gemotiveerd. Dat geldt zowel voor afwijkingen voorgesteld door de drijver van een inrichting als door het bevoegd gezag.

Naar het oordeel van IPO, VNG, het bedrijfsleven en het rijk kan met de publicaties in veel gevallen een invulling worden gegeven aan het overleg tussen overheid en bedrijfsleven over het verantwoord omgaan met gevaarlijke stoffen of de wijze waarop effecten en risico's worden berekend en in beeld worden gebracht.

Voor zover van toepassing zijn de publicaties van de PGS-reeks verwerkt in dit besluit.

7.6 Lichthinder en de bescherming van de duisternis en het donkere landschap

Onder de zorgplicht met betrekking tot lichthinder valt het voorkomen, danwel voor zover dat niet mogelijk is tot een aanvaardbaar niveau beperken van hinderlijke lichtverschijnselen voor omwonenden als gevolg van lichtinstallaties, toestellen, windturbines, gebouwen of werkzaamheden. Verlichting kan voor omwonenden hinder veroorzaken.

Onder de zorgplicht valt eveneens het beschermen van de duisternis en het donkere landschap in door het bevoegd gezag aangewezen gebieden.

In de Wm wordt onder de gevolgen voor het milieu onder andere verstaan gevolgen voor het fysieke milieu gezien vanuit het belang van de bescherming van landschappelijke, natuurwetenschappelijke en cultuurhistorische waarden. De Wm heeft derhalve mede tot doel de bescherming van de duisternis en het donkere landschap. Het bevoegd gezag kan op basis van de zorgplicht van artikel 2.1 een maatwerkvoorschrift stellen met betrekking tot de te treffen maatregelen of voorzieningen ter bescherming van de duisternis en het donkere landschap, indien de inrichting is gelegen in een gebied waarvoor in een beleidsregel, verordening of een bestemmingsplan eisen ten aanzien van de bescherming van de duisternis of het donkere landschap zijn vastgesteld. Er bestaat overigens geen meet- en onderzoeksverplichting voor de drijver van de inrichting.

7.7 Bodembescherming

Voor activiteiten binnen inrichtingen geldt het algemene uitgangspunt dat aan het preventieve bodembeschermingsbeleid ten grondslag ligt, te weten dat de gebruiksmogelijkheden van de bodem voor verschillende functies niet mogen verslechteren; waar mogelijk zal verbetering worden gerealiseerd (Kamerstukken II, 2003/04, 28663, nr. 13, blz. 5). Dit uitgangspunt is een uitvloeisel van het stand-still beginsel. De brongerichte aanpak staat dan ook centraal bij de vormgeving van de bodembeschermingsvoorschriften in dit besluit. Dat betekent dat bodemverontreiniging en -aantasting zoveel als redelijkerwijs mogelijk is, wordt voorkomen.

7.7.1 De Nederlandse Richtlijn Bodembescherming bedrijfsmatige activiteiten

De Nederlandse Richtlijn Bodembescherming bedrijfsmatige activiteiten (hierna: NRB) geeft voor bedrijfsmatige activiteiten invulling aan het preventieve bodembeschermingsbeleid. De NRB is een harmoniserend instrument voor de beoordeling van de noodzaak en redelijkheid van bodembeschermende maatregelen en voorzieningen. De NRB geeft voor bodembedreigende bedrijfsmatige activiteiten een beschrijving van geschikte bodembeschermende voorzieningen en maatregelen gebaseerd op de stand der techniek, die is vastgelegd in kennisdocumenten en beoordelingsrichtlijnen. In de NRB staat het begrip 'verwaarloosbaar bodemrisico' centraal. Voorzieningen en maatregelen dienen een verwaarloosbaar bodemrisico te realiseren voor de duur van de bedrijfsmatige activiteiten. Dit is in overeenstemming met het hiervoor beschreven uitgangspunt van het preventieve bodembeschermingsbeleid.

7.7.2 Bepalen risico's

Met behulp van de NRB kunnen de risico's op bodemverontreiniging, als gevolg van de activiteiten die binnen de inrichting plaatsvinden, worden bepaald. Of er sprake is van een bodembedreigende situatie hangt af van de aard van de activiteit en de betrokken stoffen. De NRB somt de bedrijfsactiviteiten op die als bodembedreigend worden beschouwd. Bodembedreigend zijn opslag, overslag en intern transport van bulkvloeistoffen, opslag en verlading van stort- en stukgoed, procesactiviteiten, procesbewerkingen en een aantal overige activiteiten. Binnen deze hoofdcategorieën van activiteiten worden diverse subactiviteiten onderscheiden.

7.7.3 Voorzieningen en maatregelen

Bij een bodembedreigende bedrijfsmatige activiteit moeten de voorzieningen en maatregelen worden getroffen die redelijkerwijs kunnen worden gevergd om verontreiniging of aantasting van de bodem te voorkomen. Geconstateerde verontreiniging of aantasting van de bodemkwaliteit moet worden hersteld.

Preventieve bodembescherming bij bedrijfsmatige activiteiten wordt gerealiseerd met doelmatige combinaties van voorzieningen en maatregelen. De NRB geeft aan waar en hoe een verwaarloosbaar bodemrisico kan worden bereikt. Afhankelijk van de categorie waarin een bedrijfsactiviteit valt, zijn er veelal diverse combinaties van voorzieningen en maatregelen mogelijk om de bodem te beschermen. Onder voorzieningen worden fysieke voorzieningen begrepen, zoals vloeistofdichte vloeren en verhardingen, vloeistofkerende vloeren en lekbakken. Dergelijke voorzieningen dienen altijd in combinatie met de daarbij behorende maatregelen te worden toegepast. Zo dient een vloeistofdichte vloer of verharding periodiek op vloeistofdichtheid te worden gekeurd door een gekwalificeerde inspecteur en dienen vloeistofkerende voorzieningen altijd gepaard te gaan met organisatorische beheermaatregelen of incidentenmanagement. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat bij 'zware' voorzieningen 'lichte' maatregelen voldoende zijn en bij 'lichte' voorzieningen 'zware' maatregelen nodig zijn. Een 'zware' voorziening is bijvoorbeeld een vloeistofdichte vloer. Een dergelijke voorziening is relatief duur, maar vergt veel minder maatregelen dan bijvoorbeeld een vloeistofkerende vloer.

Bij voorzieningen en maatregelen wordt onderscheid gemaakt tussen brongerichte en effectgerichte voorzieningen en maatregelen. Brongerichte voorzieningen en maatregelen zijn gericht op het voorkomen van emissies. Als voorbeeld kan gedacht worden aan procedures die het risico voor de bodem reduceren, zoals vervanging van bodemverontreinigende stoffen door andere stoffen, vermindering van voorraden en het bundelen van bodembedreigende activiteiten. Een ander voorbeeld is het treffen van extra voorzieningen in de installaties om bedreigende stoffen in hun omhulling te houden, zoals verbetering van afdichtingen van apparatuur en dubbelwandige systemen met een lekdetectievoorziening.

Effectgerichte voorzieningen en maatregelen zijn gericht op het tegengaan van indringing in de bodem en hebben tot doel de verspreiding naar en in de bodem (emissie) ten gevolge van buiten hun omhulling getreden schadelijke stoffen (emissie) te voorkomen of te beperken. Voorbeelden van effectgerichte voorzieningen en maatregelen zijn het aanbrengen van vloeistofdichte vloeren of verhardingen en het onmiddellijk opruimen van gemorste vloeistoffen.

Dit besluit bevat een algemeen doelvoorschrift op basis waarvan degene die de inrichting drijft bodembeschermende voorzieningen en bodembeschermende maatregelen moet treffen, waarmee een verwaarloosbaar bodemrisico wordt gerealiseerd. De NRB duidt dit verwaarloosbare bodemrisico aan als bodemrisico categorie A.

Dit algemene doelvoorschrift is in de ministeriële regeling nader uitgewerkt met specifieke invullingen voor de bodembeschermende voorzieningen en maatregelen. Deze zullen gericht worden op activiteiten die onder verschillende omstandigheden kunnen worden uitgevoerd. De invulling wordt gebaseerd op de bodemrisico-checklisten die zijn opgenomen in de NRB. Afhankelijk van de aard van de activiteit en de wijze van uitvoering kunnen verschillende combinaties van voorzieningen en maatregelen leiden tot een verwaarloosbaar bodemrisico.

Dit besluit biedt meer ruimte voor de invulling van de bodembeschermende voorzieningen en maatregelen dan de 8.40-besluiten. De 8.40-besluiten bevatten een beperkte selectie van de mogelijkheden die de NRB biedt. Dit vloeide voort uit de constatering dat, gezien de aard en omvang van de inrichtingen, de doelmatige uitvoering van bodembeschermende maatregelen niet altijd was gewaarborgd.

Naar aanleiding van de problematiek met betrekking tot de inspectie van vloeistofdichte vloeren is begin 2005 een reparatie doorgevoerd in de 8.40-besluiten op grond van het Besluit inspectie vloeistofdichte vloeren (Stb. 2005, 99). Behalve de omzetting van de eis van certificatie naar accreditatie van inspectie-instellingen zijn met dat besluit de mogelijkheden voor het toepassen van vloeistofkerende voorzieningen verruimd. Op basis van een onderzoek uitgevoerd door TNO in opdracht van een aantal brancheorganisaties is besloten dat het repareren en onderhouden van motorvoertuigen niet langer boven een vloeistofdichte vloer dient te worden uitgevoerd. Een voorziening, die in staat is vrijgekomen stoffen tijdelijk te keren, waarbij deze stoffen worden opgeruimd voordat indringing in de bodem kan plaatsvinden, volstaat. Belangrijk gevolg van deze wijziging is dat de vloeren niet langer gekeurd moeten worden. Nadat deze wijziging in het Besluit inrichtingen voor motorvoertuigen was doorgevoerd verzochten ook andere branches, zoals transportsector en metaalsector, om verruiming van de mogelijkheden voor vloeistofkerende vloeren. Omdat de voorbereidingen voor dit besluit al in volle gang waren en tussentijdse aanpassingen niet wenselijk waren, is telkens aangegeven dat verruimde mogelijkheden pas in het kader van dit besluit nader worden bekeken.

Gezien de precedentwerking van het reparatiebesluit wordt het verzoek tot verruiming ingewilligd. Omdat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden zouden ook activiteiten in andere categorieën van inrichtingen uitgevoerd mogen worden boven vloeistofkerende voorzieningen, indien de bodemrisico's daar hetzelfde zijn. De NRB biedt deze verruiming onder de waarborg van doelmatige beheermaatregelen.

In de ministeriële regeling zijn nadere regels gesteld omtrent de voorzieningen en maatregelen. Indien voldaan wordt aan de in de ministeriële regeling opgenomen regels, wordt tevens voldaan aan het doelvoorschrift in het besluit. In de ministeriële regeling is bepaald welke maatregelen bij welke voorzieningen moeten worden getroffen.

7.7.4 Controle effectiviteit voorzieningen en maatregelen

In tegenstelling tot vloeistofdichte vloeren is er bij vloeistofkerende voorzieningen niet of nauwelijks sprake van een controle op de effectiviteit. Vloeistofdichte vloeren en verhardingen moeten aan allerlei eisen voldoen en dienen periodiek gekeurd te worden. Voor vloeistofkerende voorzieningen geldt alleen dat vloeistoffen die daarop terecht komen moeten worden opgeruimd, voordat indringing in de bodem kan plaatsvinden. De borging bij vloeistofkerende voorzieningen is gelegen in de organisatorische beheermaatregelen. Simpel gezegd: de drijver van een inrichting moet ervoor zorgen dat het personeel is geïnstrueerd hoe te handelen bij calamiteiten of morsingen en zij dient zorg te dragen voor voldoende hulpmiddelen waarmee gemorste stoffen kunnen worden opgeruimd, voordat deze in de bodem terecht kunnen komen.

In de praktijk is het lastig te toetsen of beheermaatregelen in voldoende mate zijn geïmplementeerd en in de praktijk voldoende werken. De effectiviteit van vloeistofkerende voorzieningen met

beheermaatregelen zou gecontroleerd kunnen worden met periodiek uit te voeren bodemonderzoek (bodemonitoring). Het bedrijfsleven en het bevoegd gezag twijfelen echter aan nut en noodzaak van dit bodemonderzoek. Het bedrijfsleven wijst vooral op de extra kosten en lasten die daarmee samenhangen. Daar komt bij dat de 8.40-besluiten, met uitzondering van het Besluit opslaan in ondergrondse tanks en het Besluit tankstations milieubeheer geen verplichtingen bevatten tot het uitvoeren van periodiek bodemonderzoek. Het opnemen van dergelijke verplichtingen in dit besluit zou dan ook leiden tot een lastenverzwaring, hetgeen haaks staat op de uitgangspunten van dit besluit. Overigens kent de NRB wel het uitgangspunt dat de bodem periodiek moet worden onderzocht om de effectiviteit van de toegepaste voorzieningen en maatregelen te controleren. De NRB is echter eind jaren negentig van de vorige eeuw totstandgekomen en derhalve niet geïmplementeerd in de 8.40-besluiten, die voor die tijd al in werking waren getreden.

Naast het periodiek uit te voeren bodemonderzoek bestaan bodemonderzoeken die voor aanvang en na beëindiging van de activiteiten worden uitgevoerd. Het bodemonderzoek dat voor aanvang van de activiteiten wordt uitgevoerd dient ertoe de bodemkwaliteit vast te leggen. Het bodemonderzoek dat na beëindiging van de bedrijfsactiviteiten wordt uitgevoerd, heeft tot doel om vast te stellen of de bodemkwaliteit ten opzichte van de beginsituatie is veranderd. Indien inderdaad sprake is van verslechtering dient de bodemkwaliteit te worden hersteld in de oorspronkelijke situatie. Ook deze bodemonderzoeken kunnen worden gezien als controles op de effectiviteit van de toegepaste bodembeschermende voorzieningen en maatregelen.

In tegenstelling tot het periodiek bodemonderzoek bevatten de 8.40-besluiten wel de verplichting tot het uitvoeren van bodemonderzoek bij aanvang en beëindiging van de bedrijfsactiviteiten. Dit geldt, conform de NRB, indien binnen de inrichting bodembedreigende activiteiten worden uitgevoerd. Omdat dit besluit van toepassing wordt op inrichtingen die al langer in werking zijn, kan de situatie aan het begin van de bedrijfsactiviteiten feitelijk niet in kaart worden gebracht. Dergelijk onderzoek moest op grond van de 8.40-besluiten overigens ook worden uitgevoerd bij veranderingen van een inrichting. De wenselijkheid om voor de bestaande gevallen wel of geen bodemonderzoek uit te voeren zou eigenlijk van geval tot geval moeten worden beoordeeld. Niet iedere verandering van een inrichting is namelijk relevant. Het bevoegd gezag kent de lokale situatie en de inrichting en kan derhalve het beste beoordelen of een bodemonderzoek in geval van een verandering van de inrichting nodig is. Dit besluit bevat daarom alleen een verplichting tot het uitvoeren van bodemonderzoek voor inrichtingen die worden opgericht en inrichtingen waarbinnen de activiteiten worden beëindigd. In geval van veranderingen van een inrichting dient de noodzaak tot bodemonderzoek door het bevoegd gezag te worden beoordeeld. Daartoe bevat dit besluit een bevoegdheid om in bepaalde gevallen tot bodemonderzoek te verplichten in de vorm van een maatwerkvoorschrift.

Het niet bij iedere verandering van een inrichting verlangen van een bodemonderzoek is niet in overeenstemming met de NRB. Desalniettemin past dit beter binnen het kabinetsbeleid om te streven naar meer deregulering en decentralisatie. Daarnaast kan worden opgemerkt dat dit leidt tot een verdergaande reductie van de administratieve lasten, zonder dat dit ten koste gaat van het milieu.

Bodemonderzoek bij beëindiging van een inrichting blijft nodig om te kunnen beoordelen of de inrichting de bodem heeft verontreinigd of aangetast. Aangezien de 8.40-besluiten verplichtingen kennen tot het verrichten van dergelijk onderzoek en dit tevens conform de NRB en het bodembeleid is, wordt deze verplichting gecontinueerd. Indien met het bodemonderzoek wordt geconstateerd dat de bodem is verontreinigd of aangetast door de activiteiten van de inrichting, dient deze verontreiniging of aantasting ongedaan te worden gemaakt. Deze herstelplicht, die reeds voortvloeit uit de zorgplichtbepaling van artikel 13 van de Wbb, blijkt in de praktijk tot veel misverstanden en verkeerde toepassingen te leiden. De herstelplicht wordt nu voor activiteiten binnen inrichtingen eenduidig geregeld.

De procedurebepalingen die op grond van de Wbb gelden voor het saneren van bodemverontreinigingen die voor 1987 zijn ontstaan, gelden niet voor de hier bedoelde herstelwerkzaamheden. Volgens artikel 28, zesde lid, van de Wbb geldt er namelijk geen meldingsverplichting voor gevallen waarop artikel 27, artikel 30, eerste lid, en artikel 43 van de Wbb van toepassing zijn. Kort gezegd gaat het daarbij om gevallen van verontreiniging of aantasting van de bodem die na 1987 zijn ontstaan. En als er geen meldingsverplichting geldt op grond van artikel 28

van de Wbb dan stelt het bevoegd gezag ook geen beschikking ernst en risico's vast en is er geen verplichting om een saneringsplan op te stellen. Omdat de procedures van de Wbb niet van toepassing zijn, kunnen alle herstelwerkzaamheden relatief snel worden uitgevoerd. In artikel 2.11 is dan ook opgenomen dat de herstelwerkzaamheden uiterlijk binnen zes maanden moeten aanvangen. Indien de bodemverontreiniging of -aantasting het gevolg is van een ongewoon voorval dan dienen de herstelmaatregelen onverwijld te worden genomen, zie artikel 13 van de Wbb. In dergelijke gevallen kan dus geen zes maanden worden gewacht, maar moet onmiddellijk worden gestart met het herstel. Op grond van artikel 27 van de Wbb dient degene door wiens handelen de bodem is verontreinigd of aangetast een melding te doen aan gedeputeerde staten. Naar aanleiding van deze melding kunnen gedeputeerde staten aanwijzingen geven met betrekking tot de te nemen (herstel)maatregelen.

De bodemonderzoeken moeten worden uitgevoerd door een persoon of instelling die daarvoor is erkend conform het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer. Laatstgenoemd besluit bevat onder meer eisen, waaraan bodemonderzoek moet voldoen en waarmee waarborgen zijn ingebouwd voor een kwalitatief goede uitvoering. Naar verwachting gaat de regeling van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer eind 2007 of begin 2008 op in het Besluit bodemkwaliteit.

Naast het achteraf beoordelen van de effectiviteit van voorzieningen en maatregelen door bodemonderzoek is het tevens gewenst een (betere) regeling voor borging van beheermaatregelen, die behoren bij vloeistofkerende voorzieningen, op te nemen. Bij zo'n regeling, die in overeenstemming is met de NRB, kan worden gedacht aan minimale eisen waaraan een inrichting moet voldoen om te borgen dat gemorste stoffen worden opgeruimd, voordat deze in de bodem terecht komen. Dit besluit biedt de mogelijkheid om ten aanzien van deze borging bij ministeriële regeling nadere regels te stellen.

7.7.5 Verwaarloosbaar versus aanvaardbaar bodemrisico

Het met bodembeschermende voorzieningen en maatregelen realiseren van een verwaarloosbaar bodemrisico vormt het uitgangspunt van het Nederlandse bodembeleid. Er zijn echter situaties denkbaar waarbij het bereiken van een verwaarloosbaar bodemrisico alleen mogelijk is met zeer kostbare voorzieningen en maatregelen die niet in een evenredige verhouding staan tot het milieudoel. Voor dergelijke situaties is het conform de NRB ook toegestaan dat de bodemrisico's aanvaardbaar worden gemaakt. De regel is echter dat pas nadat de onredelijkheid van verwaarloosbaar bodemrisico afdoende is aangetoond, de haalbaarheid van aanvaardbaar bodemrisico kan worden afgewogen. De keuze tussen verwaarloosbaar en aanvaardbaar bodemrisico is derhalve geen bedrijfseconomische afweging. Dat betekent dat er niet kan worden gekozen voor het treffen van voorzieningen en maatregelen die leiden tot een aanvaardbaar bodemrisico, enkel vanwege het feit dat deze goedkoper zijn dan de voorzieningen en maatregelen die leiden tot een verwaarloosbaar bodemrisico. In dit besluit is dit tot uitdrukking gebracht in de formulering van artikel 6.10, tweede lid. Verwaarloosbaar bodemrisico is het uitgangspunt en aanvaardbaar bodemrisico vormt daarop de uitzondering. Op aanvaardbaar bodemrisico kan dus alleen worden teruggevallen indien het bereiken van een verwaarloosbaar bodemrisico onredelijk hoge investeringen van een inrichting verlangt die bedrijfseconomisch gezien niet verantwoord zijn. Bovendien dient het dan te gaan om zogenoemde bestaande gevallen. Voor bodembedreigende activiteiten die na de inwerkingtreding van dit besluit aanvangen geldt derhalve altijd het verwaarloosbaar bodemrisico.

Wanneer de drijver van de inrichting een aanvaardbaar bodemrisico wil realiseren zal hij daartoe een aanvraag moeten indienen bij het bevoegd gezag. Op basis van die aanvraag kan het bevoegd gezag een en ander in een maatwerkvoorschrift vastleggen. Bij de aanvraag moet een plan van aanpak worden gevoegd, waarin in elk geval moet zijn vastgelegd op welke wijze het risicobeperkende bodemonderzoek wordt uitgevoerd, wat de bodemkwaliteit is op dat moment, de wijze waarop en de termijn waarbinnen eventueel optredende verontreiniging of aantasting van de bodem wordt hersteld en de kosten die daarvoor worden geraamd en de wijze waarop hiervoor financiële zekerheid wordt gesteld. Al deze voorwaarden vloeien voort uit de NRB waarin is aangegeven dat bij een aanvaardbaar bodemrisico de bodemkwaliteit met doelmatig risicobeperkend bodemonderzoek zal moeten worden bewaakt. Het falen van de bodembescherming wordt door risicobeperkend

bodemonderzoek pas ontdekt nadat een bodembelasting is opgetreden. Dergelijk bodemonderzoek is dan ook altijd gekoppeld aan bodemherstel dat altijd afdoende moet zijn gewaarborgd. Indien nodig zullen ook direct tijdelijke beheersmaatregelen moeten worden getroffen.

7.8 Verruimde reikwijdte algemeen

Vanaf 1993 is in de Wm expliciet aangegeven dat de onderwerpen grondstoffenbesparing, afvalpreventie, afvalscheiding, waterbesparing, energiebesparing en verkeer en vervoer onderdeel uitmaken van het begrip milieu. Met het oog op de reductie van de administratieve lasten is besloten om de mogelijkheden voor het opleggen van onderzoeken en het stellen van nadere eisen voor de verschillende onderwerpen uit de verruimde reikwijdte drastisch te verminderen. Daarnaast is uit de praktijk gebleken dat het invullen van de onderwerpen van de verruimde reikwijdte niet voor alle onderwerpen even goed mogelijk was. Door het bedrijfsleven en bevoegd gezagsinstanties zijn deze onderwerpen ter discussie gesteld. Voor afvalpreventie geldt dat maatwerk zeer belangrijk is. Dit leidt ertoe dat er geen lijst van concrete maatregelen kon worden opgesteld. Derhalve is besloten dat het onderwerp afvalpreventie niet meer in dit besluit terugkomt.

Geconstateerd is dat nauwelijks aandacht wordt besteed aan grondstoffenbesparing. Daarnaast blijkt het moeilijk te zijn om maatregelen te stellen die door de afdeling rechtspraak van de Raad van State worden geaccepteerd, omdat deze veelal de inrichting overstijgen. Dit betekent niet dat het besparen van grondstoffen en het verminderen van afvalstoffen geen belangrijke milieuonderwerpen zijn. Voor een effectieve en efficiënte uitvoering zijn echter andere instrumenten dan algemene regels meer geschikt.

7.8.1 Energiebesparing

Het klimaatbeleid van het kabinet is gericht op het terugdringen van broeikasgasemissies in het licht van internationale afspraken binnen de United Nations Framework Convention on Climate Change. De broeikasgasemissies in Nederland dienen voor de eerste budgetperiode (2008-2012) met 6% te worden gereduceerd ten opzichte van 1990. Voor de periode na 2012 zijn verdergaande reducties nodig, teneinde de gevolgen van klimaatverandering tegen te gaan. Energiebesparing levert een belangrijke bijdrage aan het verminderen van de klimaatproblematiek. Daarnaast heeft het een positief effect op de luchtkwaliteit. Het kabinet heeft daarom in 2005 besloten het beleid ten aanzien van energiebesparing te intensiveren. Een ander argument voor deze intensivering is dat uit de handhavingspraktijk blijkt dat veel bedrijven zo'n 20% tot 40% van de rendabele maatregelen voor energiebesparing niet nemen. Tegen de achtergrond dat het energieverbruik de komende jaren nog verder zal toenemen, pleit dit ervoor om bij de energievraagkant te blijven sturen op energiebesparing. Dit besluit stelt dan ook, evenals zijn voorgangers, eisen aan het energiegebruik binnen inrichtingen in de zin van de Wm.

Energiebesparing maakt ook deel uit van de verruimde reikwijdte. De verruimde reikwijdte, ofwel preventie, is sinds 1993 een wettelijke taak voor het bevoegd gezag en heeft betrekking op duurzaamheid in de bedrijfsvoering van inrichtingen. De invulling van preventie is primair de verantwoordelijkheid van drijvers van inrichtingen. Inrichtingen waarbij de preventie-inspanningen achterwege blijven bij datgene wat redelijkerwijs kan worden geveerd, kunnen door het bevoegd gezag gewezen worden op de eigen verantwoordelijkheid. In de regel zal het bevoegd gezag daarbij stimulerend te werk gaan. De handreiking 'Wegen naar preventie' biedt een integrale systematiek voor de toepassing van preventie.

7.8.2 Scheiden van afvalstoffen

Voor elke inrichting geldt de verplichting gevaarlijke afvalstoffen te scheiden, gescheiden te houden en gescheiden af te geven (artikel 2.12, eerste lid). Het betreft gevaarlijke afvalstoffen als bedoeld in de Regeling scheiden en gescheiden houden van gevaarlijke afvalstoffen. Voor het scheiden van overige afvalstoffen zijn geen specifieke voorschriften opgenomen. Dit is niet noodzakelijk omdat er een generieke verplichting is om deze te scheiden, gescheiden te houden en gescheiden af te geven, tenzij dit redelijkerwijs niet kan worden geveerd (artikel 2.12, tweede lid). Het criterium voor de

beoordeling of van dit laatste sprake is, is vastgelegd in het Landelijk Afvalbeheerplan. Op basis hiervan geldt de verplichting wanneer de extra kosten niet meer bedragen dan € 45 per ton.

7.8.3 Verkeer en vervoer

Dit onderwerp is opgenomen in de algemene zorgplichtbepaling. In deze bepaling is de algemene zorgplichtbepaling van artikel 1.1a van de Wm verbijzonderd voor de gevolgen voor het milieu door verkeer en vervoer van en naar een inrichting.

Tijdens de behandeling van de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor het jaar 2006 is door de leden Van der Ham en Dijkema een motie ingediend om de toepassing van de Wm ten aanzien van het aspect mobiliteitsmanagement van zijn vrijblijvendheid te ontdoen. De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft deze motie overgenomen en in de brief van 22 november 2005 onder meer gesteld dat in het kader van het project herijking VROM-regelgeving bezien zal worden of de in het kader van de 8.40-besluiten te stellen regels voor vervoermanagement concreter vorm kunnen worden gegeven. Artikel 2.16 bevat daartoe de grondslag. In de ministeriële regeling zijn de te treffen maatregelen aangegeven.

8. Ondersteuning van de nieuwe wet- en regelgeving door ICT

Ter ondersteuning van de wet- en regelgeving is een ICT-systeem ontwikkeld dat via het internet beschikbaar wordt gesteld. Dit ICT-systeem heeft tot doel dit besluit en de ministeriële regeling te ontsluiten voor bedrijven en het bevoegd gezag. Het systeem bestaat uit twee hoofdmodules:

- De vraag/antwoordmodule: deze stelt de gebruiker van het ICT-systeem in staat om door het beantwoorden van een aantal vragen die op de betreffende inrichting van toepassing zijn, op eenvoudige wijze kennis te nemen van de relevante voorschriften uit dit besluit. Op basis van de antwoorden wordt een advies opgesteld dat kan bestaan uit: niet-meldingsplichtig, meldingsplichtig of vergunningplichtig. Daarnaast wordt een overzicht van de geldende voorschriften ingevolge dit besluit voor de betreffende inrichting getoond.
- De meldingsmodule: deze maakt het mogelijk om de feitelijke melding voor het bevoegd gezag op te stellen en deze langs elektronische weg te versturen. Daarnaast kan de melding ook worden opgeslagen of worden afgedrukt om per post te versturen. Ook geeft de meldingsmodule de mogelijkheid om eventueel gevraagde bijlagen digitaal mee te sturen.

Het gebruik van het ICT-systeem biedt verschillende voordelen voor zowel degene die de melding doet, als het bevoegd gezag. Naast de (digitale) melding wordt een pakket voorschriften en een checklist 'op maat' gegenereerd. Hierdoor weet zowel de melder als het bevoegd gezag precies welke voorschriften voor de betreffende inrichting gelden en kan hij met de checklist controleren of aan de gestelde voorschriften wordt voldaan.

Het ICT-systeem heeft het karakter van een ondersteunend systeem dat de gebruiker helpt bij het maken van keuzes en de gebruiker op efficiënte wijze langs de relevante vragen leidt. Het ICT-systeem heeft echter geen juridische status; de gebruiker kan er geen rechten aan ontleen en blijft daarmee zelf verantwoordelijk voor de juistheid van de melding. Het ministerie van VROM ziet toe op de goede werking van het ICT-systeem. Hierbij is onder meer van belang dat de beschreven wet- en regelgeving juist wordt weergegeven. Het ICT-systeem wordt beschikbaar gesteld via een internetapplicatie en aangeboden via de website van de gemeente waarin de inrichting is gevestigd.

9. Samenhang met andere beleidsterreinen

Dit besluit heeft relatie met een groot aantal andere beleidsterreinen. Hieronder worden de belangrijkste toegelicht.

9.1. Modernisering van de algemene regels voor de landbouw

De 8.40-besluiten op het gebied van de landbouw zullen gefaseerd worden samengevoegd tot één nieuw Besluit landbouw milieubeheer (hierna: Besluit landbouw), waarbij verschillende, thans nog vergunningplichtige inrichtingen onder de werkingssfeer van het nieuwe besluit zullen worden gebracht. In de eerste fase (2004-2006) zijn het Besluit melkveehouderijen milieubeheer en het Besluit akkerbouwbedrijven milieubeheer samengevoegd. Ook zijn gemechaniseerde loonbedrijven en inrichtingen voor opslag van vaste mest onder de werkingssfeer van het Besluit landbouw gebracht. In

de tweede fase worden intensieve veehouderijen onder de werkingssfeer van het Besluit landbouw gebracht. Op 23 oktober 2006 (Stct. 206, blz. 20) is hiertoe het Ontwerpbesluit wijziging Besluit landbouw met betrekking tot intensieve veehouderijen gepubliceerd.

Het Besluit landbouw stelt regels aan een breed scala categorieën van inrichtingen. In het Besluit landbouw zijn niet zozeer homogene categorieën bijeengebracht, als wel onderling vergelijkbare activiteiten, in hetzelfde type omgeving (agrarisch buitengebied) waarvan de effecten voor het milieu niet ver uiteenlopen. Vanuit die invalshoek kan de opslag van vaste mest een plaats vinden in een besluit dat zich ook uitstrekt tot bijvoorbeeld melkrundveehouderijen: de milieueffecten zijn in bepaalde opzichten vergelijkbaar. Omdat de voorschriften hetzelfde doel beogen te beschermen, kan in het Besluit landbouw ook een set identieke bodembeschermende voorschriften worden gesteld aan een aantal categorieën van inrichtingen die geen direct onderling verband kennen, zoals akkerbouw- en tuinbouwbedrijven met open grondteelt, melkrundveehouderijen, paardenhouderijen en gemechaniseerde loonbedrijven. Die voorschriften beogen de bodem te beschermen tegen de gevolgen van de opslag van meststoffen, bestrijdingsmiddelen of andere gevaarlijke stoffen.

De voorschriften van het Besluit landbouw hebben onder meer betrekking op de technische uitvoering en het onderhoud van de voorgeschreven voorzieningen. Voor sommige categorieën van inrichtingen kan worden volstaan met een beperkt aantal voorschriften (zoals spoelbassins). Daarnaast dient hinder als gevolg van bedrijfsvoering tot een acceptabel niveau te worden teruggebracht. Meer dan voorheen zijn doelvoorschriften geformuleerd, in plaats van middelvoorschriften, die de middelen aangeven die ter bescherming van het milieu moeten worden toegepast. Soms zijn het voorschriften waaraan voorzieningen, installaties of activiteiten binnen de inrichting moeten voldoen. Voor andere onderdelen zijn concrete voorschriften geformuleerd die handelingen vergen of de handelingsvrijheid beperken.

De voorschriften beogen een beschermingsniveau te realiseren dat ten minste voldoet aan de BBT als bedoeld in de Wm. De voorschriften zijn vergelijkbaar met de voorschriften die worden gesteld in een adequate milieuvergunning voor een vergelijkbare bedrijfsactiviteit.

De bedrijfsvoering, waarbinnen de voorschriften van het Besluit landbouw moeten worden ingepast, dient zoveel mogelijk de verantwoordelijkheid van de ondernemer te blijven. Streven is dit uitgangspunt niet te veel ten koste te laten gaan van de duidelijkheid van de voorschriften. Dit is een aspect van regelgeving waaraan vooral kleinere bedrijven waarde hechten.

Het Besluit landbouw bevat ook een vangnetbepaling. Het vangnet is noodzakelijk omdat een volledig dekkend pakket van maatregelen voor alle denkbare situaties niet mogelijk is. Dit voorschrift fungeert daarnaast als sluitstuk in situaties waarin geen van de voorschriften van het Besluit landbouw van toepassing zijn, maar waarbij in redelijkheid moet worden geoordeeld dat de gevolgen van een bepaalde activiteit zodanig zijn, dat zij niet mogen worden aanvaard.

In de toekomst worden de mogelijkheden bekeken om het Besluit landbouw samen te voegen met dit besluit. Als het Besluit landbouw en dit besluit worden samengevoegd, zullen de algemene delen van beide besluiten worden geïntegreerd en worden de landbouwgerelateerde activiteiten aan dit besluit toegevoegd. Bij deze samenvoeging zal rekening gehouden worden met de specifieke aspecten van landbouwinrichtingen, zoals de aard van de inrichtingen en activiteiten en de omgeving waarin deze inrichtingen doorgaans zijn gelegen. Dit betekent dat bij een samenvoeging niet vanzelfsprekend het laagste beschermingsniveau van de twee besluiten zal gelden. Als voorbeeld wordt genoemd dat in het Besluit landbouw als geluidsnorm een etmaalwaarde wordt gesteld van 45 dB(A), terwijl de standaard etmaalwaarde in dit Besluit 50 dB(A) is. Bij een samenvoeging van de twee besluiten zal onderzocht worden in hoeverre 45 dB(A) als standaard-etmaalwaarde in landelijk gebied kan gelden.

Vooralsnog zijn beide besluiten naast elkaar van kracht. Onderlinge afstemming vindt plaats door landbouwinrichtingen aan te merken als type C-inrichtingen als bedoeld in artikel 1.1. Degene die een landbouwinrichting drijft, voldoet naast zijn milieuvergunning of de bepalingen uit het Besluit landbouw aan de van toepassing zijnde bepalingen uit dit besluit.

9.2 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Op 18 oktober 2006 is het Wetsvoorstel algemene bepalingen omgevingsrecht (Kamerstukken II 2005/06, 30 844) aangeboden aan de Tweede Kamer. Het hoofddoel van de omgevingsvergunning is gelegen in het samenbrengen van verschillende toestemmingsvereisten in één besluit, waarbij de aanvrager te maken krijgt met één vergunning en één en dezelfde weg voor inspraak en beroep. Hierbij is vooralsnog gekozen voor procedurele integratie en inhoudelijke coördinatie. Er is dus nog geen sprake van volledige integratie van de toetsingskaders op de verschillende beleidsterreinen, waaronder ruimtelijke ordening en milieu. Het wetsvoorstel algemene bepalingen omgevingsrecht zorgt er wel voor, dat verschillende toestemmingsvereisten tot één vergunning worden geïntegreerd, indien op grond van verschillende wetten een afzonderlijke vergunning nodig is.

Met de integratie van de 8.40-besluiten op grond van hoofdstuk 8 van de Wm, de Wvo en de Wbb wordt wat betreft de algemene regels een vergelijkbaar doel nagestreefd, met dien verstande dat de integratie is beperkt tot milieuthema's. Op basis van het huidige systeem kan een inrichting op grond van deze wetten met verschillende algemene maatregelen van bestuur worden geconfronteerd. Met de voorziene integratie, waarvoor het wetsvoorstel de weg bereidt, worden de milieuvorschriften zoveel mogelijk in één besluit opgenomen. Vooralsnog wordt daarbij niet gekozen voor het tevens integreren van besluiten op grond van de ruimtelijke- en bouwwetgeving. Wel is gewaarborgd dat geen tegenstrijdigheden voorkomen tussen de verschillende algemene regels.

In de milieuregelgeving is de vergunningplicht afgelopen decennia in belangrijke mate vervangen door algemene regels. Bovendien is het streven in de toekomst meer inrichtingen onder de reikwijdte van de algemene regels te brengen. Voor deze inrichtingen zal het veelal zo zijn dat een inrichting wel een omgevingsvergunning nodig zal hebben vanwege andere aspecten (bijvoorbeeld bouwen), maar dat daarnaast wat betreft de bescherming van het milieu de algemene regels in dit Besluit zullen gelden. Gezien het voorgaande zijn de systemen van algemene regels enerzijds en de omgevingsvergunning anderzijds complementair. In de Invoeringswet algemene bepalingen omgevingsrecht zullen nadere regels worden gesteld over de samenhang tussen beide stelsels. De meldingen, bedoeld in artikel 8.41 van de Wet milieubeheer, zullen in de invoeringswet van de Wabo worden gekoppeld aan de aanvraag om een omgevingsvergunning. De melding zal gelijktijdig bij hetzelfde loket moeten worden gedaan wanneer voor een project zowel een meldingsverplichting als een vergunningplicht op grond van de Wabo geldt. Denk aan een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen die samenloopt met een meldingsverplichting op grond van dit besluit. Het doen van een melding is dus straks één van de indieningsvereisten voor de aanvraag om een vergunning. Het bevoegd gezag (dit zal in het algemeen de gemeente zijn of de waterschappen voor directe lozingen) verkrijgt dan gelijktijdig met de aanvraag voor een omgevingsvergunning zicht op de meldingsplichtige activiteit. Hiermee wordt de naleving van de meldingsverplichting versterkt. Het idee is om te bepalen dat als er sprake is van samenloop (bijvoorbeeld bouwen van een gebouw en oprichten van een inrichting) de aanvraag om omgevingsvergunning buiten behandeling moet worden gelaten indien niet gelijktijdig gemeld is.

Daarnaast zal voor eventuele toestemmingsbesluiten op grond van dit Besluit, waaronder de procedure voor maatwerkvoorschriften en de gelijkwaardige voorziening, aansluiting worden gezocht bij de reguliere (korte) procedure van de omgevingsvergunning voor zover het geen directe lozingen betreft. Hierdoor zal afstemming tussen de voorschriften op grond van de omgevingsvergunning en op grond van dit Besluit worden bevorderd. Bovendien zal bepaald worden dat maatwerkvoorschriften die betrekking hebben op activiteiten die zijn toegestaan krachtens een omgevingsvergunning worden afgestemd op de aan die omgevingsvergunning verbonden voorschriften. Zo wordt het mogelijk gemaakt om het besluit tot maatwerk te nemen gelijktijdig aan en afgestemd op het besluit inzake de omgevingsvergunning (bijvoorbeeld ten aanzien van het bouwen van het bouwwerk waarin de inrichting zal worden gevestigd). Overigens geldt, anders dan gebruikelijk in de reguliere procedure van de omgevingsvergunning, niet de mogelijkheid van fictieve vergunningverlening bij een maatwerkvoorschrift op aanvraag.

9.3. Waterwet

In 2003 is door het kabinet besloten de totstandkoming van één integrale wet voor het waterbeheer te bevorderen. Inmiddels is een wetsvoorstel daartoe naar de Tweede Kamer toegezonden (Kamerstukken II 2006/07, 30818, nrs. 1-3). De beoogde wet zal een aantal belangrijke verbeteringen bevatten ten opzichte van de huidige situatie. De wet zal gericht zijn op het bereiken van doelstellingen van watersystemen via een stroomgebiedsgewijze benadering, met een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en taken tussen de verschillende betrokken overheden en een adequaat instrumentarium gericht op de uitvoering van het waterbeleid. Daartoe gaan in beginsel alle wetten die betrekking hebben op het waterbeheer op in de Waterwet. Het betreft hierbij onder meer de Wvo waarop dit besluit, voor zover het lozingen in het oppervlaktewater betreft, mede is gebaseerd. Daarbij wordt gestreefd naar een zo licht mogelijke regeldruk. Dit laatste sluit goed aan bij het Programma Andere Overheid van het kabinet en het Programma Beter Geregeld van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (Kamerstukken II 2004/05, 29515, nr. 86). Na integratie van de Wvo in de Waterwet zal laatstgenoemde wet aan dit besluit ten grondslag komen te liggen. Om ook tot aan dat moment te voorzien in een aantal grondslagen om de regeldruk te verlichten, wordt vooruitlopend op en zoveel mogelijk in lijn met het ontwerp van de Waterwet in wijziging van de Wvo voorzien.

9.4. Bouwbesluit en bouwverordening

9.4.1 Bouwbesluit 2003

Het Bouwbesluit 2003 is een op de Woningwet gebaseerde algemene maatregel van bestuur. In het Bouwbesluit 2003 zijn landelijk geldende technische voorschriften gegeven voor bestaande en te bouwen bouwwerken. Die voorschriften zijn te herleiden tot veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en het milieu (duurzaam bouwen). De voorschriften die uit het oogpunt van veiligheid zijn gesteld, hebben onder meer betrekking op constructieve veiligheid en brandveiligheid. Het Bouwbesluit 2003 moet volgens artikel 5 van de Woningwet uiteindelijk alle technische voorschriften bevatten die bij het bouwen en voor bestaande bouwwerken van belang zijn. Dat betekent dat voorschriften van technische aard, die op grond van andere wetten dan de Woningwet zijn gegeven, op den duur deel uit moeten maken van het Bouwbesluit 2003.

Bouwwerken worden in het Bouwbesluit 2003 onderscheiden in gebouwen en bouwwerken, geen gebouw zijnde. De voorschriften voor gebouwen zijn vervolgens te onderscheiden in tot bewoning bestemde en niet tot bewoning bestemde gebouwen.

De voorschriften van het Bouwbesluit 2003 zijn minimumvoorschriften die de technische kwaliteit van een bouwwerk bepalen. Bouwwerken, zowel gebouwen (niet tot bewoning bestemde gebouwen) en bouwwerken, geen gebouw zijnde, kunnen deel uitmaken van een inrichting in de zin van de Wm. De technische kwaliteit van een bouwwerk is bepalend voor het gebruik van het desbetreffende bouwwerk. Dat betekent dat, wanneer men een bouwwerk of een ruimte binnen een gebouw voor bepaalde doeleinden wil gebruiken, de technische kwaliteit van dat bouwwerk of die ruimte geschikt moet zijn voor dat gebruik.

Het bouwen van een gebouw of een bouwwerk, dat deel uitmaakt van een inrichting, mag volgens artikel 40, eerste lid, van de Woningwet niet zonder of in afwijking van een door burgemeester en wethouders verleende bouwvergunning plaatshebben. Daartoe moet een aanvraag om bouwvergunning worden ingediend bij de gemeente waar de inrichting is gevestigd of zich gaat vestigen.

9.4.2 Gemeentelijke bouwverordening

Op grond van artikel 8 van de Woningwet moeten de gemeenteraden een gemeentelijke bouwverordening vaststellen. In die verordening worden alleen voorschriften gegeven waartoe artikel 8 van de Woningwet of een krachtens dat artikel gegeven algemene maatregel van bestuur opdracht geeft. De inhoud van de gemeentelijke bouwverordening is dus limitatief aangegeven. Tot deze voorschriften behoren onder meer stedenbouwkundige voorschriften, voorschriften omtrent het gebruik van bouwwerken en voorschriften omtrent open erven en terreinen. Zowel de gebruiksvoorschriften als de stedenbouwkundige voorschriften zijn onder meer gerelateerd aan brandveiligheid. Met het oog op het brandveilig gebruik van met name niet tot bewoning bestemde gebouwen kennen de gemeentelijke bouwverordeningen de zogeheten gebruiksvergunning. Die

vergunning dient aangevraagd te worden bij burgemeester en wethouders en wordt ook door hen geweigerd of verleend. Burgemeester en wethouders gaan daarbij af op het advies dat de gemeentelijke of regionale brandweer ter zake geeft.

Ten behoeve van haar leden (de gemeenten) heeft de VNG de zogeheten Model-bouwverordening opgesteld. Deze verordening wordt ook regelmatig geactualiseerd.

De voorschriften van dit besluit zijn aan te merken als gebruiksbepalingen voor inrichtingen. Omdat een inrichting in de regel ook uit bouwwerken (niet tot bewoning bestemde gebouwen en bouwwerken, geen gebouw zijnde) en open erven of terreinen bestaat, zijn de voorschriften van dit besluit, waar nodig, afgestemd op de voorschriften van het Bouwbesluit 2003. Dit kan betekenen dat de technische minimumkwaliteit die de voorschriften van het Bouwbesluit 2003 biedt, niet toereikend is om het gebruik als voorzien in dit besluit mogelijk te maken. Het gevolg daarvan is dat de technische kwaliteit van bouwwerken die deel uitmaken van een inrichting, hoger zal moeten zijn. Daartoe zullen dan ook ten opzichte van de voorschriften van het Bouwbesluit 2003 aanvullende bouwkundige voorzieningen moeten worden getroffen, waarvoor volgens artikel 40, eerste lid, van de Woningwet een bouwvergunning is vereist. De indiener van de aanvraag om een bouwvergunning zal dan ook moeten aangeven voor welke doeleinden hij de bouwwerken wil gebruiken, alsmede de met het oog op dat gebruik van belang zijnde gegevens moeten overleggen. Bij het beoordelen van de daartoe strekkende aanvraag om een bouwvergunning zal het bevoegd gezag rekening moeten houden met het voorziene gebruik als onderdeel van een inrichting.

De voorschriften van het Bouwbesluit 2003 zijn aan te merken als producteisen, waaraan een bouwer (eigenaar/verhuurder) moet voldoen, terwijl de gebruiker/huurder de voorschriften omtrent het gebruik ten tijde van het daadwerkelijk gebruik van het bouwwerk moet naleven.

9.4.3 Concept-Besluit brandveilig gebruik bouwwerken

In het kader van de modernisering van de VROM-regelgeving is besloten dat de voorschriften omtrent het brandveilig gebruik van bouwwerken, zoals die in de Model-bouwverordening zijn gegeven, worden geüniformeerd. Die uniformering heeft in beginsel plaats bij algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 8, achtste lid, van de Woningwet. De werktitel voor dat besluit is Besluit brandveilig gebruik bouwwerken. De voornemens met betrekking tot de totstandkoming van dat besluit zijn:

- een landelijke uniformering van de voorschriften voor brandveilig gebruik van bouwwerken die in de gemeentelijke bouwverordeningen zijn opgenomen;
- bij die landelijke uniformering hebben de voorschriften zoveel mogelijk de vorm van algemene regels en wordt het aantal gebruiksvergunningplichtige bouwwerken zoveel mogelijk beperkt (zo mogelijk tot 20% van het huidige aantal);
- bij de inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht wordt de gebruiksvergunning(procedure) vervolgens ingebed in de omgevingsvergunning(procedure);
- in de volgende fase wordt bezien of het mogelijk is om ook voor het gebruik van de resterende gebruiksvergunningplichtige gebouwen algemene regels te formuleren, in welk geval de gebruiksvergunningplicht ook in die gevallen kan komen te vervallen.

Bij het opstellen van dit besluit is bezien of brandveiligheidsvoorschriften krachtens de 8.40-besluiten konden komen te vervallen, omdat het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken of de Model-bouwverordening daar al in voldoende mate in (zal) voorzien.

In de 8.40-besluiten stond een aantal voorschriften dat betrekking heeft op brandveiligheid. Bij de totstandkoming van dit besluit is zorgvuldig bekeken waar deze voorschriften thuis horen. In veel gevallen dienen de voorschriften met betrekking tot brandveiligheid meerdere doelen (zoals het voorkomen van gevaarlijke situaties voor omwonenden) en vereisen ze een specifieke expertise bij toezicht en controle hierop. In dit besluit komt een aantal voorschriften dan ook niet meer voor, omdat deze reeds in de Model-bouwverordening zijn geregeld en op termijn in het toekomstige Besluit brandveilig gebruik bouwwerken gereguleerd worden. De belangrijkste voorschriften in dit kader betreffen:

- de keuring van brandblusmiddelen. Deze komen niet meer terug in dit Besluit, aangezien deze zijn opgenomen in de Model-bouwverordening en op termijn in het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken worden opgenomen;
- de voorschriften omtrent het opslaan van brandbare, niet-milieugevaarlijke stoffen. Deze voorschriften zullen bij de inwerkingtreding van het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken vervallen en blijven tot die tijd onderdeel van dit Besluit. De regels omtrent het opslaan van milieugevaarlijke, brandbare stoffen zullen permanent op basis van artikel 8.40 van de Wm worden gereguleerd.

9.5 Arbo-regelgeving

In de 8.40-besluiten is een aantal voorschriften opgenomen dat Arbo-gerelateerd is. Feitelijk valt Arbo-gerelateerde regelgeving onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: SZW). Te denken valt aan voorschriften die een direct verband hebben met arbeidsomstandigheden (veiligheid en gezondheid van in de inrichting werkend personeel). Voor zover hierover in reeds bestaande Arbo-regelgeving regels zijn gesteld, zijn deze regels niet in dit besluit opgenomen. Er wordt gestreefd naar een juiste afstemming van regelgeving tussen het ministerie van VROM en het ministerie van SZW. Voorts zijn onderlinge afspraken gemaakt ten aanzien van handhaving tussen het bevoegd gezag (signaleringsfunctie) en de Arbeidsinspectie, bijvoorbeeld in de sfeer van externe veiligheid.

9.6 Verhouding tot het internationale recht

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

Wat betreft de richtlijn nr. 96/61 van de Raad van de Europese Unie van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PbEG L 257) (hierna: de IPPC-richtlijn), zoals gewijzigd bij richtlijn over inspraak bij milieubesluitvorming (richtlijn nr. 2003/35/EG, PbEG L 156), wordt ingevolge de Wet modernisering van de algemene milieuregels voor inrichtingen expliciet bepaald dat inrichtingen als bedoeld in deze richtlijn vergunningplichtig zijn. Om eventuele strijdigheid met de IPPC-richtlijn op voorhand uit te sluiten, is dit besluit niet van toepassing op IPPC-inrichtingen. Deze inrichtingen vallen derhalve niet onder de begripsbepalingen van inrichting type A, inrichting type B of inrichting type C.

De richtlijn nr. 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen (PbEG L 114/9) vereist dat inrichtingen waarin de in bijlage IIA (verwijderingshandelingen), respectievelijk IIB (handelingen van nuttige toepassing) over een vergunning moeten beschikken. Er zijn uitzonderingen op deze vergunningplicht mogelijk voor inrichtingen die hun afvalstoffen op de plaats van productie in eigen beheer verwijderen en inrichtingen of ondernemingen die afvalstoffen nuttig toepassen. Van de mogelijkheid tot vrijstelling van vergunningplicht kan gebruik worden gemaakt onder de volgende voorwaarden. Er dienen algemene regels te zijn per type activiteit, waarbij soort en hoeveelheid afvalstoffen zijn vrijgesteld. De soorten en hoeveelheden afvalstoffen en de wijze van verwijdering of nuttige toepassing moeten zodanig zijn dat er geen nadelige gevolgen voor het milieu zijn. Dit besluit doet aan deze richtlijn niets af.

De richtlijn nr. 91/689/EEG van de Raad van 12 december 1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen (PbEG L 377) geeft een zelfde vrijstellingsmogelijkheid voor inrichtingen die afvalstoffen nuttig toepassen als richtlijn nr. 2006/12/EG, voor zover dit gevaarlijke afvalstoffen betreft. Artikel 3, tweede lid, van de richtlijn betreffende gevaarlijke afvalstoffen stelt voorwaarden overeenkomstig de voorwaarden zoals deze gelden op grond van artikel 11, tweede lid, van de richtlijn betreffende afvalstoffen, en als aanvullende eis dat er specifieke voorwaarden worden gesteld. De specifieke voorwaarden worden in ieder geval nader verduidelijkt met drie voorwaarden: grenswaarden voor het

gehalte aan gevaarlijke stoffen in het afval, emissiegrenswaarden en type activiteit. Deze voorwaarden zijn niet limitatief en het type activiteit kan andere maatregelen vereisen. Echter er zal in ieder geval moeten worden gekeken of deze benoemde specifieke voorwaarden moeten worden gesteld. Indien wordt afgeweken van deze benoemde specifieke voorwaarden, dient dat gemotiveerd te worden.

Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van de Europese gemeenschappen van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/11/EG van de Raad van de Europese Unie van 3 maart 1997 tot wijziging van richtlijn 85/337/EEG (PbEG L 175) (hierna: de MER-richtlijn) vereist dat projecten die nadelige effecten voor het milieu kunnen hebben, aan een individuele beoordeling van de milieueffecten worden onderworpen. Dit Besluit doet ook aan deze richtlijn niets af, omdat bij het bepalen van de reikwijdte van dit besluit, evenals voorheen het geval was, de criteria van de MER-richtlijn expliciet zijn meegewogen.

De richtlijn nr. 79/409/EEG van de Raad van de Europese gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, (PbEG L 103) (hierna: de Vogelrichtlijn) respectievelijk richtlijn nr. 92/43/EEG van de Raad van de Europese gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, (PbEG L 206) (hierna: de Habitatrichtlijn) vereisen dat voor sommige plannen of projecten onderzoek wordt gedaan naar de gevolgen van het plan of project voor een Natura 2000-gebied. Op 1 oktober 2005 is de Wet van 20 januari 2005 tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen (Stb. 195) in werking getreden. De Natuurbeschermingswet 1998 regelt dat een vergunning op basis van die wet vereist is voor projecten die de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een dergelijk gebied kunnen verslechteren of een verstoring effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Voor plannen geldt een vergelijkbare bepaling, waarbij goedkeuring of overeenstemming met de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit dient te worden verkregen. Dit betekent dat een plan of project waarvoor een individuele beoordeling op basis van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn is vereist, in ieder geval individueel wordt beoordeeld in het kader van de vergunning of goedkeuring op basis van de Natuurbeschermingswet 1998. Dit besluit bevat geen aanvullende regeling op dit punt.

Richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG L 327) (hierna: Kaderrichtlijn water) heeft als doel de bescherming van oppervlaktewater en grondwater. Hiertoe is in de Kaderrichtlijn water bepaald dat de lidstaten, in beginsel in het jaar 2015, bepaalde milieudoelstellingen moeten bereiken. De milieudoelstellingen van de Kaderrichtlijn water zijn samen te vatten als goede toestand van oppervlaktewater en grondwater. Deze doelstellingen zijn vastgelegd in diverse onderdelen van artikel 4 van de Kaderrichtlijn water, met bijbehorende uitzonderingsbepalingen. Dit regime is nog tamelijk abstract; voor de uitwerking wordt verwezen naar met name bijlage V van de Kaderrichtlijn water. Uiteindelijk moet de toepassing van de bijlagen van de Kaderrichtlijn water, alsmede de vaststelling van dochterrichtlijnen voor prioritair stoffen en voor grondwater in het jaar 2009 resulteren in concrete, gekwantificeerde doelstellingen. De ecologische doelstellingen zullen veelal geconcretiseerd worden per waterlichaam. De chemische doelstellingen worden vastgesteld in Europese of nationale regelingen. Op diverse plaatsen in de Kaderrichtlijn water is het uitgangspunt een maatschappelijk haalbare en kosteneffectieve aanpak; zonodig kan op basis van disproportionele kosten voor één of meer waterlichamen verlenging van de streeftermijn tot 2021 of 2027 plaatsvinden, dan wel een minder stringente doelstelling worden bepaald.

Op dit moment is dus nog niet duidelijk welke verplichtingen de Kaderrichtlijn water per waterlichaam nu concreet met zich meebrengt. Hierbij is mede van belang dat nog een aantal kaders nader moeten worden ingevuld, zoals de indeling in waterlichamen, alsmede het maatregelenpakket per stroomgebiedsdistrict dat, met publieke participatie, zal worden ontwikkeld om de milieudoelstellingen te realiseren en dat eveneens in 2009 zal worden vastgelegd. Mede in verband hiermee is in de Kaderrichtlijn water een aantal overgangsbepalingen opgenomen die erin voorzien dat 'oude'

Europese richtlijnen inzake de bescherming van het oppervlaktewater en grondwater voorlopig nog ten dele van kracht blijven.

Aangezien nog niet exact duidelijk is welke verplichtingen de Kaderrichtlijn water met zich meebrengt, kon hiermee bij de voorbereiding van het besluit niet in detail rekening worden gehouden. Bij het formuleren van voorschriften voor lozingen is hiermee als volgt omgegaan:

- voor wat betreft lozingen van afvalstoffen, verontreinigende en schadelijke stoffen is steeds beoordeeld, in hoeverre een toegestane lozing zou kunnen leiden tot strijd met verplichtingen die uit de Kaderrichtlijn voortvloeien, en met name tot overschrijding van chemische doelstellingen (waarvan de exacte waarde weliswaar nog niet bekend is, maar waarvoor de bestaande milieukwaliteitsdoelstellingen wel een indicatie vormen) of strijdigheid met het stand-still beginsel;
- bij het formuleren van emissiegrenswaarden voor het lozen in oppervlaktewater is voor een aantal gevallen een striktere normering opgenomen voor oppervlaktewateren die bijzondere bescherming behoeven. Dit betreft oppervlaktewateren die niet bij ministeriële regeling zijn aangewezen als oppervlaktewateren die geen bijzondere bescherming behoeven;
- alleen daar waar in redelijkheid niet verwacht kan worden dat zelfs in specifieke situaties van een strijd met verplichtingen van de Kaderrichtlijn sprake zou kunnen zijn, is het bevoegd gezag geen mogelijkheid geboden om de in het besluit opgenomen voorschriften aan te scherpen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij lozingen in vuilwaterriolen van stoffen die in de zuiveringstechnische werken afdoende worden verwijderd, of lozingen direct in het milieu waarbij de emissienormen reeds op het niveau van streefwaarden zijn gesteld;
- in situaties, waarbij het wel mogelijk wordt geacht dat de verplichtingen van de Kaderrichtlijn in specifieke gevallen tot verdergaande voorschriften zouden kunnen leiden, is het bevoegd gezag mogelijkheid tot maatwerk geboden, zodat zo nodig grenzen kunnen worden gesteld aan de te lozen concentraties, of de totale hoeveelheid van de geloosde stoffen. Deze mogelijkheid tot maatwerk is waar relevant in de uitgewerkte voorschriften zelf opgenomen, als mogelijkheid om de daarin opgenomen emissiegrenswaarden aan te scherpen. Voor de overige lozingen of aspecten van lozingen vormt de zorgplichtbepaling de mogelijkheid om zo nodig lozingen in overeenstemming te brengen met de vereisten van de Kaderrichtlijn water.

Deze systematiek is ook gevolgd bij lozingen op of in de bodem en in schoonwaterstelsels.

Daarmee zijn ook voldoende waarborgen geboden om te kunnen voldoen aan de verplichtingen van Richtlijn 2006/11/EG van 15 februari 2006 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd (PbEU L 64), en richtlijnen nr. 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand (Pb L 371) en nr. 1980/68/EG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 17 december 1979 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen (PbEG L20) (hierna: Grondwaterrichtlijn). De Grondwaterrichtlijn beoogt de verontreiniging van grondwater te verminderen. Dit wordt bewerkstelligd door harmonisatie van regelgeving van de lidstaten betreffende lozingen van bepaalde gevaarlijke stoffen in het grondwater en door het totstandbrengen van een systematische controle op de grondwaterkwaliteit. De Grondwaterrichtlijn heeft tot doel verontreiniging van het grondwater door stoffen van Lijst I en II te voorkomen en de gevolgen van bestaande verontreinigingen zoveel mogelijk te beperken of te beëindigen. Mede met het oog op de Grondwaterrichtlijn is in dit besluit een aantal specifieke voorschriften ten aanzien van het lozen op of in de bodem opgenomen.

Daarnaast strekken de genoemde richtlijnen mede ter implementatie van artikel 6 van het Verdrag van Aarhus (Trb. 2001, 73), dat handelt over inspraak in besluiten over het al dan niet toestaan van specifieke activiteiten. Op grond van artikel 6 moet, als (in de nationale wetgeving) een vergunningprocedure in het leven is geroepen voor in bijlage I bij het verdrag vermelde activiteiten, voldaan zijn aan de eisen die in artikel 6 van het Verdrag ten aanzien van inspraak zijn opgenomen. Artikel 9, tweede lid, van het Verdrag koppelt vervolgens de eis van rechtsbescherming tegen besluiten over specifieke activiteiten direct aan de reikwijdte van artikel 6. In alle andere gevallen staat de tekst van het Verdrag van Aarhus niet aan een overgang naar algemene regels in de weg.

Zowel in Vlaanderen als in Duitsland wordt in wetgeving verwezen naar externe normen, voorbeelden daarvan zijn te vinden in het Besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne en in de Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft.

10. Terugdringen van administratieve lasten, de gevolgen voor de bestuurlijke lasten en de gevolgen voor de burger

Het kabinet Balkenende-II had als doelstelling om de administratieve lasten uiterlijk in 2007 met 25% terug te dringen. Tijdens de totstandkoming van dit besluit zijn de nieuwe voorschriften bezien op hun gevolgen voor de administratieve en bestuurlijke lasten. Voor wat betreft de administratieve lasten lag hieraan een gedetailleerde nulmeting ten grondslag. Bij de bestuurlijke lasten is gekeken naar de veranderingen ten opzichte van de voormalige voorschriften. Daarnaast wordt ingegaan op de lasten voor burgers.

10.1 De administratieve lasten

In het kader van het voorontwerp van dit besluit is onderzoek gedaan naar de administratieve lasten en de bestuurlijke lasten (SIRA Consulting, 2006. Rapportage SIRA Consulting ten behoeve van ACTAL-toets en rapportage bestuurlijke lasten, december 2006 SIRA Consulting). Ten opzichte van het voorontwerp is een aantal wijzigingen doorgevoerd die gevolgen hebben voor de administratieve lasten. Deze wijzigingen zijn tevens onderzocht. Met betrekking tot de administratieve lasten kan het volgende worden geconcludeerd:

In de nulmeting zijn de totale lasten als gevolg van de Wm-vergunning en de 8.40-besluiten geraamd op €817 miljoen per jaar. Bij implementatie van dit besluit zullen deze lasten worden gereduceerd tot €591,3 miljoen per jaar, hetgeen overeenkomt met een reductie van €225,7 miljoen per jaar, ofwel een procentuele reductie van 27%. Met deze vermindering wordt ruimschoots voldaan aan bovengenoemde kabinetsdoelstelling, zoals deze is geprognosticeerd aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 2003/04, 28 383 nr. 11). Hierbij dient te worden opgemerkt dat de reductie van de administratieve lasten als gevolg van de omgevingsvergunning hierin niet is meegenomen. Deze resultaten zijn weergegeven in het rapport "Administratieve Lasten Omgevingsvergunning" (SIRA Consulting, 2006).

Bovendien worden in dit besluit algemene regels gesteld voor activiteiten op grond van de Wvo. Gevolg hiervan is dat inrichtingen die onder de reikwijdte van dit besluit vallen niet meer genooddaakt zijn een vergunning op basis van de Wvo aan te vragen. Deze verandering betekent een additionele vermindering van de administratieve lasten met €14 miljoen euro. Deze additionele reductie, die wordt toegerekend aan de reductietaakstelling van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, betekent dat de totale reductie als gevolg van dit besluit uitkomt op €239,7 miljoen per jaar.

De hierboven genoemde reductie van €225,7 miljoen per jaar kan als volgt worden verbijzonderd:

- een reductie van €177,5 miljoen als gevolg van het vergroten van de reikwijdte, waardoor meer Wm-vergunningplichtige inrichtingen onder de werking van dit besluit komen te vallen en het onderscheid tussen het regulier regime (type B-inrichtingen) en het licht regime (type A-inrichtingen), waardoor 68.000 inrichtingen niet meer meldingsplichtig zijn.

Deze berekening is gebaseerd op de oorspronkelijke nulmeting administratieve lasten. Nadien is in het kader van de tweede fase (zie paragraaf 4) een gedetailleerd en uitgebreid onderzoek uitgevoerd naar het aantal inrichtingen dat vergunningplichtig is vóór en na de inwerkingtreding van dit Besluit. Hieruit blijkt dat uiteindelijk niet 20.000, maar 37.000 inrichtingen onder dit besluit komen te vallen. Dit wordt deels veroorzaakt, doordat bij de berekening in het kader van het onderzoek van Van Vliet Milieumanagement (november 2006) in de huidige situatie meer inrichtingen onder de Wm-vergunningplicht zijn opgenomen dan bij de nulmeting. Dit betreft bijna 9.500 inrichtingen. Daarnaast komen nog eens 7.500 inrichtingen extra onder de algemene regels. Omdat de nulmeting en het latere onderzoek verschillende bronnen hebben gebruikt is de extra reductie op dit moment niet nauwkeurig te berekenen. Daarvoor is een nieuwe nulmeting noodzakelijk. Voorlopige berekeningen geven aan dat het tenminste om tientallen miljoenen gaat;

- een reductie van € 48,2 miljoen als gevolg van het vereenvoudigen van informatieverplichtingen, zoals het terugbrengen van keuringsfrequenties en het afschaffen van een aantal onderzoeksverplichtingen en een aantal voorschriften.

Meer specifiek leiden de volgende zaken in ieder geval tot significante reducties van de administratieve lasten:

- In het kader van een scherpere afbakening tussen de regelgeving op het gebied van milieu, bouwen en brandveiligheid is besloten de algemene regeling over brandblusmiddelen niet meer te regelen in dit Besluit. De Model-bouwverordening kent hiervoor een regeling en in de toekomst zal deze opgaan in het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken. In dit besluit zijn hierover geen voorschriften opgenomen.
In de eerder genoemde nulmeting is uitgegaan van een lastendruk van € 66 miljoen voor de controle op brandslanghaspels en draagbare mobiele brandblusapparaten. Thans blijkt dat van een te hoog aantal brandblussers is uitgegaan en een splitsing moet worden aangebracht in de lasten voor de jaarlijkse controle op brandslanghaspels (€ 22 miljoen) en de jaarlijkse controle op draagbare brandblusapparaten (€ 12 miljoen). De regeling omtrent brandblusmiddelen komt niet terug in dit Besluit en om die reden is de € 33 miljoen verschuiving van lasten verdisconteerd in de reductie van € 48,2 miljoen.
Bij het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken zal worden bezien of de controlefrequentie van mobiele brandblusapparaten kan worden teruggebracht om zo een besparing van administratieve lasten te creëren.
- Het niet meer laten terugkomen van de regeling omtrent afvalpreventie heeft een reductie van € 4,5 miljoen tot gevolg.
- Het vervallen van de verplichting tot het uitvoeren van een waterbesparingsonderzoek levert een reductie op van € 2,7 miljoen.
- Verlenging van de keuringsinterval voor stookinstallaties van jaarlijks naar tweejaarlijks levert een reductie op van € 90.000.
- Voor circa 68.000 inrichtingen is de meldingsplicht vervallen. Voor het grootste gedeelte betreft het inrichtingen die onder het Besluit woon- en verblijfsgebouwen vielen (kantoren, zorginstellingen, religieuze gebouwen en een deel van de scholen), de minder milieurelevante detailhandel en horeca, de parkeergarages en de stallingsbedrijven. Voorts betreft het een aantal voorzieningen en activiteiten, zoals de rioolpoldergemalen en het opslaan van propaan. Hiermee wordt een reductie van € 17 miljoen gerealiseerd.
- Het vervallen van de bodemonderzoeken bij aanpassing van de inrichting. Deze onderzoeken worden thans alleen vereist bij oprichting van de inrichting. Hiermee wordt een reductie gerealiseerd van € 1,4 miljoen.

Als gevolg van dit besluit ontstaan initiële lasten door de noodzakelijke kennisname van de nieuwe regelgeving voor circa 320.000 inrichtingen. Het ministerie van VROM ontwikkelt een ICT-middel om deze inrichtingen daarbij te helpen. Momenteel wordt gewerkt aan de operationalisering van dat systeem. Naar verwachting zal dit instrument een belangrijke bijdrage leveren aan de eenvoudige kenbaarheid van het nieuwe systeem, zeker gezien het grote aantal inrichtingen dat onder de reikwijdte van het nieuwe stelsel komt te vallen. Door dit ICT-middel kunnen bedrijven met gerichte vragen in relatief korte tijd de voor hen relevante voorschriften verkrijgen. Het ICT-systeem wordt getest met ondernemers en bevoegde gezagsinstanties.

Het Adviescollege Administratieve Lasten (ACTAL) heeft op basis van het voorontwerp geadviseerd dit besluit in te dienen, nadat met hun opmerkingen rekening is gehouden. ACTAL prijst de aanpak en adviseert de eenmalige administratieve lasten zoveel mogelijk te beperken. ACTAL vraagt om inzicht in de gevolgen voor de administratieve lasten vanwege de wijzigingen die zijn doorgevoerd na haar advies. Gezien het aantal wijzigingen zijn de gevolgen beperkt. Afgesproken is dat de eventuele gevolgen voor de administratieve lasten bij de tweede tranche van dit besluit inzichtelijk zullen worden gemaakt. Bij de ontwikkeling van het ondersteunende ICT-systeem en de voorlichting zal hiermee rekening worden gehouden. ACTAL heeft signalen vanuit het bedrijfsleven ontvangen dat de begrijpelijkheid van het ICT-systeem voor de gebruikers extra aandacht behoeft. Dat punt wordt

meegenomen in de lopende ICT-pilotprojecten. ACTAL heeft nog een aantal andere opmerkingen gemaakt die de keuring van de brandblusmiddelen betreffen en de frequentie van de akoestische onderzoeken en de bodemonderzoeken. Op basis van dit Besluit is ten opzichte van het voorontwerp en de 8.40-besluiten thans in minder gevallen een nulsituatie-bodemonderzoek nodig. De regeling omtrent de akoestische onderzoeken is gewijzigd, waardoor het automatisme van het vragen van een dergelijk onderzoek in een aantal gevallen wordt vervangen door een actief besluit van het bevoegd gezag. Voor wat betreft de mogelijkheden voor het stellen van maatwerkvoorschriften en de gemeentelijke verordening voor geluid, ziet ACTAL een risico voor de administratieve lasten en adviseert om de wijze waarop de decentrale overheden omgaan met hun bevoegdheden te monitoren en zonodig bij te sturen. Deze suggestie is overgenomen en mede om deze reden is in dit besluit een evaluatiebepaling opgenomen. Zes jaar na inwerkingtreding zal dit besluit worden geëvalueerd. Deze termijn is gekozen omdat na de inwerkingtreding voor een aantal bepalingen voor thans vergunningplichtige inrichtingen en nadere eisen een overgangstermijn van drie jaar geldt. Pas na deze drie jaar treedt dit besluit in zijn volle omvang in werking. Een zinvolle evaluatie is na nog eens drie jaar mogelijk. Bij deze evaluatie zal uitdrukkelijk aandacht worden gegeven aan de nieuwe elementen van het besluit en de onderdelen waar tijdens de inspraak veel op is gegaan. Dit betreft met name: de werking van de maatwerkvoorschriften en in het bijzonder de mogelijkheid daartoe bij de zorgplicht, de gemeentelijke verordening en het laten vervallen van de verplichting voor inrichtingen type A om te melden. Bij deze onderdelen zal onder andere geëvalueerd worden hoe hier in de praktijk mee is omgegaan en of ze overeenkomstig de bedoeling van de wetgever zijn uitgevoerd. Er zal bovendien een beheersorganisatie in het leven worden geroepen om zowel het besluit als de regeling te monitoren op actualiteit. Zonodig zullen tussentijdse aanpassingen van het besluit en de regeling worden doorgevoerd.

10.2 Bestuurlijke lasten

Uitgangspunt bij het opstellen van dit besluit is geweest dat de bestuurlijke lasten niet mogen toenemen. Tijdens de totstandkoming zijn dan ook niet alleen de gevolgen voor de administratieve, maar ook die voor de bestuurlijke lasten in beeld gebracht (SIRA Consulting, 2006. Bestuurlijke lasten Activiteiten AmvB; Onderzoek naar het effect van de bestuurlijke lasten van het Concept Besluit activiteiten inrichtingen van het ministerie van VROM, december 2006). In het kader van het inschatten van de bestuurlijke lasten is een indicatieve berekening gemaakt van de bestuurlijke lasten die de 8.40-besluiten veroorzaken en de veranderingen die hierin zullen plaatsvinden als gevolg van dit besluit. Voor dit indicatieve onderzoek zijn interviews bij gemeenten afgenomen. De resultaten hiervan zijn geverifieerd in een begeleidingscommissie, eveneens bestaande uit gemeenten. De bestuurlijke lasten zijn voor de huidige situatie geschat op € 127 miljoen per jaar. De jaarlijkse reductie als gevolg van dit besluit wordt geraamd tussen de € 1,8 en € 6,5 miljoen per jaar. Kort samengevat is enerzijds sprake van een afname van deze lasten door het vervallen van de meldingplicht voor 68.000 inrichtingen (zie paragraaf 10.1) en doordat veel minder inrichtingen een vergunning behoeven aan te vragen en kunnen volstaan met een melding. Anderzijds leidt dit besluit tot een toename vanwege:

- initiële lasten door de noodzakelijke kennisname van de nieuwe regelgeving door de gemeenten;
- het bepalen welke voorschriften van toepassing zijn op inrichtingen die voor de eerste maal onder de reikwijdte van dit besluit worden gebracht;
- nu het vooroverleg vervalt, zal een aantal zaken verschuiven naar toezicht en handhaving;
- een groter accent op toezicht wegens het gebruik van doelvoorschriften en de verminderde mogelijkheden voor maatwerk in vergelijking met de aan de vergunningen verbonden voorschriften.

10.3 Gevolgen voor de burger

De veranderingen van de regelgeving zijn niet van toepassing op burgers en zullen dan ook geen direct effect hebben op de administratieve lasten voor deze doelgroep. Het is mogelijk dat de lasten voor deze doelgroep iets zullen dalen door de verlaging van het aantal inrichtingen dat een Wm-vergunning dient aan te vragen en de daarmee verband houdende mogelijkheden om tegen deze vergunningen bezwaar en beroep aan te tekenen. In de huidige situatie worden jaarlijks naar schatting 20.000 procedures doorlopen voor de Wm-vergunning (zie SIRA Consulting, 2006. Administratieve Lasten Omgevingsvergunning). Naar schatting 45% van deze procedures wordt gestart door een

(georganiseerde) burger. Door dit besluit zal het aantal procedures voor (georganiseerde) burgers dalen van 9.000 naar 7.200 (20% minder Wm-vergunningplichtige inrichtingen). De kosten van een procedure kunnen zeer verschillen. Exacte cijfers hierover zijn niet bekend. Aangenomen wordt echter dat deze kosten beperkt zijn, omdat de meeste procedures niet tot een beroepszaak leiden. Op basis van eerdere onderzoeken in het kader van administratieve lasten wordt aangenomen dat de kosten gemiddeld circa 10 uur en €500 per procedure bedragen. De administratieve lastenreductie voor burgers wordt hiermee zeer globaal geschat op 18.000 uur en €900.000.

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

11. Bedrijfs- en milieueffecten

11.1 Bedrijfseffecten

Dit besluit heeft directe invloed op alle 288.000 inrichtingen die voorheen te maken hadden met de 8.40-besluiten en op zo'n 37.000 inrichtingen die voorheen Wm-vergunningplichtig waren. Ook zal voor circa 1500 inrichtingen de Wvo-vergunningplicht komen vervallen. Voor de eerste categorie inrichtingen zal er materieel weinig veranderen, met dien verstande de vermindering van rapportage- en onderzoeksverplichtingen ook voor deze inrichtingen van toepassing is. Deze inrichtingen behoeven niet opnieuw een melding in te dienen.

De voorschriften voor circa 37.000 inrichtingen die voorheen vergunningplichtig waren en die thans onder de werking van dit besluit komen te vallen, zijn in nauw overleg met de betrokken sectoren, de brancheorganisaties en de bevoegde gezagsinstanties tot stand gekomen. Dit geldt met name voor de metalectro-sector. Door het vervallen van de vergunningplicht vervalt tevens de verplichting voor deze inrichtingen om een oprichtings-, c.q. veranderingsvergunning aan te vragen bij het bevoegd gezag. Het achterwege blijven van de vergunningprocedure betekent behalve een administratieve lastenvermindering ook een financiële lastenbesparing, omdat een vergunningprocedure in het algemeen meer kosten met zich meebrengt dan een melding op grond van algemene regels. Ook levert het vervallen van de procedure van de vergunning tijdswinst op voor een bedrijf dat op korte termijn wil starten of een wijziging wil doorvoeren. Daarnaast zijn voor deze categorie van inrichtingen de exploitatiekosten van de algemene regels in vergelijking met de vergunning aanzienlijk lager. Bij het in werking treden van dit besluit op 1 januari 2008 zullen in totaal circa 324.000 inrichtingen moeten voldoen aan de voorschriften in dit besluit. Het streven is om nog meer vergunningplichtige inrichtingen onder algemene regels te brengen. Dit zal gebeuren in de tweede tranche die vanaf januari 2008 zal starten.

Dit besluit heeft geen effect op het totaal aantal inrichtingen dat onder de werkingssfeer van de Wm valt. Het inrichtingen en vergunningbesluit, waarin inrichtingen worden aangewezen 'die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken' en waarvoor algemene regels dan wel de vergunningplicht geldt, wordt op dit punt niet gewijzigd. Er is alleen sprake van een verschuiving van vergunningplicht naar algemene regels.

Voor wat betreft de voorheen vergunningplichtige inrichtingen die thans door dit besluit worden bestreken, gaat het naar schatting om de volgende typen en aantallen:

- de metalectro-sector waarbij ten minste 13.900 voorheen vergunningplichtige inrichtingen onder dit besluit komen te vallen;
- inrichtingen die automatisch onder de werking van dit besluit vallen omdat het 'in-hoofdzak-criterium' vervalt. Bij de 8.40-besluiten was een inrichting vergunningplichtig wanneer deze onder twee of meerdere besluiten viel. Het betreft ongeveer 9750 inrichtingen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om tandartspraktijken die in een verzamelgebouw gevestigd zijn, garages met een tankstation en bouwbedrijven met een winkel. Dergelijke inrichtingen waren formeel vergunningplichtig, maar werden door gemeenten vaak onder een 8.40-besluit gebracht;
- door het ophogen van de zogenaamde uitsluitcriteria en door het schrappen van veel irrelevante bovengrenzen zal nog eens een groot aantal inrichtingen onder dit besluit komen te vallen. Het betreft circa 13.500 inrichtingen zoals grond-, weg- en waterbouw en grondverzet, opslagdepots aan het oppervlaktewater, tandtechnische laboratoria, bromfietsherstellers, kattenpensions, dierenwinkels, uitvaartondernemers en zeefdrukkerijen. Ook vervalt hierdoor de vergunningplicht voor veel middelgrote bedrijven, zoals bungalowparken, campings, recreatieparken, sportparken, televisiestudio's, wasserijen, houtbedrijven en opslag- en transportbedrijven.

11.2 Milieueffecten

Met dit besluit wordt invulling gegeven aan het streven van het kabinet naar minder, eenvoudiger en effectievere regels en naar vermindering van administratieve lasten. Dit streven wordt niet alleen ingegeven door economische motieven, maar ook door het besef dat modernisering van de regelgeving noodzakelijk is om het draagvlak voor het milieu te behouden.

Bij het opstellen van dit besluit gold als uitgangspunt dat de vereenvoudiging en versobering van de regels niet mag leiden tot een lager niveau van milieubescherming. Dit geldt zowel voor inrichtingen die al onder algemene regels vielen als voor inrichtingen die vergunningplichtig waren en nu onder de algemene regels vallen.

Voor de eerst genoemde categorie inrichtingen zijn de milieudoelen overgenomen die werden nagestreefd met de 8.40-besluiten. De wijze waarop deze milieudoelen gehaald moesten worden of de wijze waarop zeker gesteld werd dat het milieudoel werd gehaald, is in een aantal gevallen gewijzigd. Kernbegrippen hierbij zijn flexibiliteit en versobering van onderzoeks- en controleverplichtingen. Flexibiliteit wordt bereikt door inrichtingen meer mogelijkheden te geven zelf te bepalen hoe zij concrete doelen bereiken. Voorschriften in de 8.40-besluiten die in de praktijk niet goed uitvoerbaar of handhaafbaar bleken, zijn aangepast of geschrapt. Waar met betrekking tot dezelfde activiteit verschillende voorschriften waren opgenomen, zijn deze geharmoniseerd conform de systematiek van de Wm. Dit betekent toepassing van de BBT. Zoals aangegeven wordt door deze flexibilisering, versobering en stroomlijning van de voorschriften het niveau van milieubescherming niet aangetast. Eerder zal het een positief milieueffect hebben, omdat toezicht en handhaving effectiever kunnen plaatsvinden (meer focus, beter handhaafbaar) en ook omdat het draagvlak voor de regels is vergroot.

Voor inrichtingen in de metalectro-sector die niet eerder onder de algemene regels vielen, geldt in grote lijnen hetzelfde als voor de inrichtingen die onder een 8.40-besluit vielen. Bij vergunningverlening voor inrichtingen in de metalectro-sector geldt als uitgangspunt het toepassen van de BBT, uitgewerkt in branchedocumenten, zoals het Werkboek milieumaatregelen metalectro, de rapporten van de Commissie Integraal Waterbeheer en de NeR. Bij het opstellen van dit besluit is van dezelfde uitgangspunten en documenten uitgegaan, waardoor voor de onder dit besluit vallende inrichtingen eenzelfde niveau van milieubescherming is gegarandeerd in vergelijking met de vroegere situatie, waarbij de vergunningplicht gold.

Van het schrappen van de verplichting tot melding voor circa 68.000 inrichtingen wordt geen negatief milieueffect verwacht. Het betreft hier inrichtingen die in de praktijk slechts een zeer beperkte invloed op het milieu hebben, zoals kantoren, zorginstellingen, religieuze gebouwen en een deel van de scholen. In de praktijk is gebleken dat de vroegere meldingsplicht in het overgrote deel van de gevallen niet werd nageleefd en dat dit niet aantoonbaar tot (milieu)problemen heeft geleid.

12. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

12.1 Tot wie richt het besluit zich?

Dit besluit richt zich op inrichtingen die onder 8.40-besluiten vielen, een groot aantal inrichtingen uit de metalectro-sector en een aantal kleinere inrichtingen dat wegens de uitsluitcriteria niet onder de reikwijdte van de 8.40-besluiten vielen en daardoor vergunningplichtig waren. Degene die een inrichting drijft is verantwoordelijk dat de voorschriften van dit besluit worden nageleefd. Evenals bij 8.40-besluiten blijft de gemeente het bevoegd gezag, en heeft op grond van artikel 18.2, eerste lid, van de Wm onder andere tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving. Zoals hiervoor in paragraaf 3.4 is uiteengezet, is dit besluit mede gebaseerd op de Wvo. Dit betekent dat ook met betrekking tot lozingen algemene voorschriften van toepassing zijn in plaats van vergunningvoorschriften. In aansluiting bij de reikwijdte ingevolge de Wvo is voorzien in een verbreding van de normadressant door deze voor wat betreft het (in)direct lozen op oppervlaktewater niet enkel te beperken tot degene die de inrichting drijft, maar te verbreden tot een ieder die vanuit de desbetreffende inrichting loost. Voor zover sprake is van lozingen die onder de Wvo vallen is de waterkwaliteitsbeheerder bevoegd gezag, die op grond van artikel 29 van de Wvo onder andere tot taak heeft zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van het bij of krachtens de Wvo brengen van stoffen in oppervlaktewateren.

12.2 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Bij de totstandkoming van dit besluit is veel aandacht besteed aan verbetering van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Bij de aanvang van het traject zijn de knel- en verbeterpunten bij de 8.40-besluiten geïnventariseerd. Er is uitvoerig overleg gevoerd met vertegenwoordigers van zowel het bedrijfsleven als de decentrale overheden over de voorschriften en de uitvoerbaarheid van het besluit. De gedane suggesties zijn waar mogelijk meegenomen bij de formulering van voorschriften.

Ook voor wat betreft de lozingen op of in de bodem en lozingen die onder de reikwijdte van Wvo vallen, zijn bij de voorbereiding van dit besluit de knel- en verbeterpunten in relatie tot handhaving beschouwd. Voor bepaalde categorieën van directe lozingen op of in de bodem of in het oppervlaktewater wordt de handhaafbaarheid door dit besluit verbeterd. Deze verbetering heeft met name betrekking op lozingen van afvloeiend hemelwater en grondwater. Voor de inwerkingtreding van dit besluit was de regelgeving ten aanzien van afvloeiend hemelwater onvoldoende duidelijk. De lozing van niet verontreinigd afvloeiend hemelwater was in beginsel toegestaan, doch voor verontreinigd afvloeiend hemelwater was een individuele toestemming vereist. Onduidelijk was echter wat onder 'niet verontreinigd' moest worden verstaan. Strikt genomen bevat elk geloosd afvloeiend hemelwater en grondwater enige mate van verontreiniging. Het milieuhygiënisch effect van die verontreiniging is echter veelal dusdanig beperkt, dat zowel door bevoegde instanties als burgers de voor de individuele toestemming benodigde procedure niet werd gevolgd. Dat maakte handhaving problematisch. Daarom is in het besluit afgestapt van het onderscheid 'verontreinigd' en 'niet verontreinigd'.

Enkele belangrijke veranderingen als gevolg van de modernisering van algemene regels worden hieronder expliciet toegelicht.

Meer uniformiteit

De handhaafbaarheid wordt door dit besluit eenvoudiger, omdat meer inrichtingen onder een uniform systeem van algemene regels vallen. Hierdoor wordt voorkomen dat ondernemers met meerdere inrichtingen voor dezelfde activiteiten met verschillende voorschriften worden geconfronteerd, zonder dat daarvoor objectieve redenen zijn aan te geven.

Nadere regels bij ministeriële regeling

Het doel van de mogelijkheid om bij ministeriële regeling regels te stellen is om een lijst van middelvoorschriften te geven, waarmee de ondernemer aan de in het besluit opgenomen doelvoorschriften kan voldoen. Het bedrijfsleven heeft om dit systeem verzocht in verband met de

voorkeur van kleine en middelgrote bedrijven voor middelvoorschriften. Ook gemeenten zijn voorstander van middelvoorschriften in verband met de handhaafbaarheid.

Door deze wijze van regulering kunnen innovatiemogelijkheden snel en eenduidig door werken in (nieuwe)voorschriften. Gezien de voortdurende technische ontwikkelingen is dit gewenst. Aanpassing van de ministeriële regeling zal geschieden na overleg met het betrokken bedrijfsleven en de betrokken overheden. Naar verwachting zal deze wijze van regulering bijdragen aan verbetering van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

Vervallen meldingsplicht

Vanwege het vervallen van de meldingsplicht is het mogelijk dat het bevoegd gezag niet wordt geattendeerd op het oprichten of veranderen van een inrichting. In de praktijk zal dit zich naar verwachting in zeer beperkte mate voordoen. Zoals reeds is opgemerkt bij de beschrijving van de type A-inrichting, betreft het enkel inrichtingen die weinig milieurelevante activiteiten verrichten, zoals kantoren en de kleine detailhandel. Voor toezicht en handhaving in het kader van milieu zijn deze inrichtingen minder relevant. De mogelijkheid om te kunnen optreden in geval van overlast blijft bestaan, omdat het algemeen deel van dit besluit van toepassing blijft. Daarbij komt dat in het verleden bij dit type inrichting handhaving veelal plaatsvond naar aanleiding van klachten. Overigens worden gegevensbestanden in toenemende mate gekoppeld, waardoor gemeenten ook langs andere weg eenvoudig van het bestaan van dergelijke inrichtingen op de hoogte kunnen komen. Tijdens de invoering zullen deze andere mogelijkheden over het voetlicht worden gebracht.

Gelijkwaardige maatregelen

De mogelijkheid om gelijkwaardige maatregelen toe te passen is ook uit het oogpunt van handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid een verbetering. De 8.40-besluiten bevatten deze mogelijkheid slechts op enkele punten. Deze mogelijkheid was bovendien beperkt tot toe te passen middelen. Waar een algemeen geformuleerd voorschrift in een specifiek geval onredelijk uitpakte en binnen de regelgeving geen mogelijkheid was om deze te nuanceren, kon dat leiden tot het ontstaan van gedoogsituaties.

De formulering in dit besluit biedt ruimte om gelijkwaardige maatregelen, waaronder bijvoorbeeld gelijkwaardige werkwijzen, toe te staan. Hierdoor wordt voorkomen dat een inrichting in het kader van de handhaving aangesproken wordt op het niet naleven van een bepaald voorschrift, terwijl gelijkwaardige maatregelen worden toegepast om het milieu adequaat te beschermen.

Voorafgaande toestemming om een gelijkwaardige maatregel toe te passen is slechts noodzakelijk voor zover sprake is van een alternatief voor een verplichte maatregel. Voor een alternatief voor een erkende maatregel is geen voorafgaande toestemming noodzakelijk (zie paragraaf 6.4 en paragraaf 6.7).

12.3 Zorgplicht

Voor een uitgebreide beschrijving van de zorgplicht wordt verwezen naar paragraaf 6.5 en 6.6. Aan de zorgplichtbepaling is een bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften gekoppeld. Indien een aspect al uitputtend is geregeld in het besluit, is het niet mogelijk om nog maatwerkvoorschriften te stellen. Van een uitputtende regeling is sprake indien er ten aanzien van een omschreven situatie of activiteit een limitatieve opsomming is opgenomen met eisen of voorschriften. Daarbij is steeds zo nauwkeurig mogelijk omschreven met betrekking tot welk aspect van de zorgplicht en welke activiteit de regels worden gesteld (zie ook artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.1, derde lid). Indien een aspect nog niet uitputtend is geregeld kan er een maatwerkvoorschrift worden vastgesteld. Het gaat daarbij om maatwerkvoorschriften die passen binnen de verplichting van het eerste lid; dit betekent ook dat maatwerkvoorschriften kunnen worden gesteld indien de nadelige gevolgen voor het milieu niet kunnen worden voorkomen of onvoldoende worden beperkt door de naleving van de bij of krachtens dit besluit gestelde voorschriften. De maatwerkvoorschriften die op grond van dit lid worden gesteld mogen niet afwijken van bepalingen van dit besluit. Indien nodig, heeft het bevoegd gezag de mogelijkheid om met toepassing van de zorgplichtbepaling direct te handhaven of een maatwerkvoorschrift op te leggen. Direct handhavend optreden is aan de orde wanneer het belang van de bescherming van het milieu wordt geschaad als gevolg van handelen, waarbij degene die de inrichting drijft in redelijkheid had kunnen overzien dat er sprake is van strijd met de in de

zorgplichtbepaling verwoordde belangen van de bescherming van het milieu. Indien degene die de inrichting drijft in redelijkheid niet had kunnen weten dat door zijn handelen het belang van bescherming van het milieu wordt geschaad, ligt direct handhavend optreden met gebruik van de zorgplichtbepaling niet voor de hand. In een dergelijk geval kan op grond van de zorgplicht een maatwerkvoorschrift worden vastgesteld.

Overigens is het uiteraard ook zeer wel mogelijk dat bijvoorbeeld ingeval van een lozing, een lozer na overleg met het bevoegd gezag zelf vrijwillig besluit om bepaalde maatregelen te treffen, zodat het stellen van een maatwerkvoorschrift niet nodig is. Wanneer wel een maatwerkvoorschrift wordt gesteld, kan deze vervolgens op dezelfde manier worden gehandhaafd als de overige voorschriften van dit besluit. De inrichting beschikt, in de procedure voor het stellen van een maatwerkvoorschrift, over de gebruikelijke rechtsbeschermingsmiddelen.

Op de handhaving van het activiteitenbesluit is hoofdstuk 18 Wm van toepassing. Op grond van artikel 18.3 kan bij algemene maatregel van bestuur in het belang van een doelmatige handhaving regels worden gesteld. Deze regels staan in het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer. Op basis van artikel 2 van dat besluit moet een bevoegd gezag handhavingsbeleid vaststellen dat gebaseerd is op een risicoanalyse van de problemen bij niet-naleving en de kansen dat overtredingen plaatsvinden. Op basis hiervan wordt een prioriteitstelling gemaakt met betrekking tot de handhaving. Het ligt voor de hand dat de handhaving in dit kader tot de evidente gevallen zal worden beperkt, maar uiteindelijk is het bestuursorgaan primair verantwoordelijk voor de handhaving.

In de toelichting bij het besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer staat ook nadrukkelijk dat bij de prioriteitstelling niet alles van tevoren kan worden geprogrammeerd. Handhaving vindt namelijk vaak plaats naar aanleiding van klachten. Geconstateerd kan worden dat de handhaving van een vangnet doorgaans niet als prioriteit zal worden beschouwd en als zodanig niet van tevoren zo zal worden geprogrammeerd, maar dat er bij de handhaving van de zorgplicht vooral in actie wordt gekomen bij daadwerkelijke overtreding.

De afspraken met het Openbaar Ministerie zijn ook vastgelegd in het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer. Op grond van artikel 2, vijfde lid, van dat besluit dient het handhavingsbeleid tevens inzicht te geven in de afspraken die het bestuursorgaan heeft gemaakt met andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met strafrechtelijke handhaving.

12.4 Omvang en mogelijkheden tot controle

De mate waarin dit besluit wordt nageleefd is mede afhankelijk van de relatie tussen enerzijds de gemeente en de waterkwaliteitsbeheerder als bevoegd gezag en anderzijds de inrichting, de frequentie van de contacten en de wijze van het toezicht. De gemeenten en waterkwaliteitsbeheerders blijven verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving van dit besluit. Veelal wordt gewerkt met stappenschema's met een getrapte aanpak. De mate van toezicht is primair afhankelijk van de prioritering van de milieutaken van gemeenten en waterkwaliteitsbeheerders.

Naast de bestuurlijke aanpak kan ook strafrechtelijk worden opgetreden op grond van de Wet op de economische delicten. Zonodig zal per geval in overleg met de betrokken instanties moeten worden bepaald welke aanpak het meest effectief en efficiënt is.

13. Reacties naar aanleiding van de inspraakprocedure

In december 2005, nog voor de voorpublicatie van het ontwerp van dit besluit, is een conceptversie toegestuurd aan de betrokken overheden en het bedrijfsleven. Deze versie is eveneens op de website van het ministerie van VROM geplaatst. Voorafgaand aan de voorpublicatie heeft overleg plaatsgevonden in een aantal technische werkgroepen met bedrijfsleven en overheden. De reden om voor deze informatieve aanpak te kiezen is dat dit besluit omvangrijk en verstrekkend is voor de betrokkenen. Daarom is een langere periode om het besluit te bestuderen op zijn plaats. Naar aanleiding van de verspreiding van een tweetal conceptversies en de publicatie van het ontwerpbesluit op 29 juni 2006 (Stcrt. 124), is een groot aantal reacties binnengekomen. De reacties zijn onder andere afkomstig van gemeenten, waterschappen en brancheorganisaties. De inspraak loopt uiteen van fundamenteel commentaar op uitgangspunten en opzet van het besluit tot technische inspraak over specifieke voorschriften.

Er is waardering voor de met dit besluit nagestreefde vermindering van de administratieve lasten. Naast vragen en signalen van onduidelijkheid zijn ook voorstellen gedaan voor tekstuele wijzigingen. Over een aantal belangrijke onderdelen van dit besluit bestaan sterk tegengestelde meningen. Ook is gebleken dat enkele branches de voorkeur hebben om de huidige, branchespecifieke 8.40-besluiten in stand te laten.

Het binnengekomen commentaar is gestructureerd verwerkt in een inspraakdocument. Aan de hand van het inspraakdocument is met brancheorganisaties en overheden in de technische werkgroepen verder inhoudelijk overleg gevoerd. Alle voorstellen zijn met zorg geanalyseerd en waar deze tot verbetering leiden, zijn deze zoveel mogelijk omgezet in aanpassingen van dit besluit. Hieronder volgen de belangrijkste algemene elementen uit de reacties en de beoordeling daarvan.

13.1 De snelheid van totstandkoming en implementatie

Zowel vanuit de gemeenten als vanuit het bedrijfsleven zijn zorgen geuit over de snelheid waarmee de wet- en regelgeving tot stand komt. Door het bedrijfsleven is naar voren gebracht dat men eraan twijfelt of er voldoende tijd is om te overleggen over de inhoudelijke punten van inspraak.

Gelet op de taakstelling met betrekking tot administratieve lasten en de toezegging om het aantal vergunningstelsels te verminderen, is een vlotte afronding van het regelgevingstraject echter noodzakelijk geacht. Naar aanleiding van de geuite twijfels, waaronder die over de noodzaak van een overkoepelend besluit, is het overleg met de verschillende branches geïntensiveerd. Ook de besprekingen met de betrokken overheden zijn gecontinueerd. Daarbij is besloten om de geplande datum van inwerkingtreding iets op te schuiven, naar 1 januari 2008.

Mede om tegemoet te komen aan de zorgen rond de implementatie is door het ministerie van VROM ter ondersteuning een ICT-systeem ontwikkeld, dat via het digitale omgevingsloket beschikbaar wordt gesteld. Dit ICT-systeem heeft tot doel dit besluit en de ministeriële regeling te ontsluiten voor inrichtingen en het bevoegd gezag. Daarnaast is het ministerie van VROM al in een vroeg stadium gestart met het voorlichtingstraject.

13.2 Beoordeling totaalpakket besluit en ministeriële regeling

Veel insprekers zijn van mening dat een goede beoordeling van dit besluit niet mogelijk is, zonder kennis te hebben van de bijbehorende ministeriële regeling. Daardoor, zo stellen zij, is het niet mogelijk om de (financiële) consequenties van het besluit goed te beoordelen.

Om tegemoet te komen aan deze bezwaren is enerzijds in de toelichting van het besluit aandacht besteed aan de aard van de in de ministeriële regeling geformuleerde verplichte maatregelen.

Anderzijds is een conceptversie van de ministeriële regeling in november 2006 breed verspreid. Tevens is de ministeriële regeling, in afwijking van de gebruikelijke procedure, in mei 2007 voor inspraak gepubliceerd.

13.3 Maatwerkvoorschriften en zorgplicht

Door het stellen van algemene, landelijk geldende normen en voorschriften kan het in een aantal gevallen voorkomen, dat dit onredelijk uitpakt voor het bedrijfsleven of dat de normen en voorschriften onvoldoende zijn om een adequate bescherming van het milieu te bieden. In deze gevallen is de mogelijkheid tot het stellen van maatwerk opgenomen in dit besluit.

Veel brancheorganisaties hebben bezwaar gemaakt tegen de naar hun mening te ruime mogelijkheden om af te wijken van de algemene regels bij maatwerkvoorschrift of bij gemeentelijke verordening. Zij vrezen dat dit kan leiden tot het stellen van onnodig strenge eisen en willekeur. Aan de andere kant zijn verschillende gemeenten van mening dat dit besluit juist te weinig mogelijkheden voor maatwerk biedt.

Maatwerkvoorschriften, zorgplichtbepalingen en gebiedsgericht beleid door middel van gemeentelijke verordeningen zijn echter niet nieuw. De 8.40-besluiten kennen al de figuur van de nadere eis. Dit besluit geeft vaker dan in de 8.40-besluiten de mogelijkheid de normen te verruimen. Dit doet recht aan het feit dat een gemiddeld genomen redelijke norm in specifieke gevallen onnodig streng kan uitpakken. Mede daarom is de term 'nadere eis' vervangen door de term 'maatwerkvoorschrift'. Tevens hebben inrichtingen, in afwijking van de situatie van de nadere eis, nu de mogelijkheid om te verzoeken om een maatwerkvoorschrift. Ook de mogelijkheid tot het voeren van gebiedsgericht beleid en het gebruik van zorgplichtbepalingen zijn niet nieuw. De vrees van insprekers dat bevoegde

gezagsinstanties deze instrumenten zullen misbruiken om alsnog knellende regels op te leggen, lijkt dan ook niet aan de orde. Bij de totstandkoming van de 8.40-besluiten was ook veel weerstand tegen de figuur van de nadere eis. Echter, gemeenten gaan in het algemeen terughoudend en redelijk met dit instrument om. Er is geen reden om aan te nemen dat gemeenten, provincies en waterschappen anders gaan handelen dan onder de 8.40-besluiten en Wm-vergunningen. Overigens kan een inrichting zich bij de rechter verweren tegen een maatwerkvoorschrift dat als niet redelijk wordt ervaren.

Een notoire vervuiler kan met de zorgplichtbepaling strafrechtelijk worden aangepakt. Dit kan overigens ook onder de 8.40-besluiten.

Het stelsel van maatwerkvoorschriften in combinatie met de zorgplichtbepalingen past binnen het streven naar het gebruik van zorgplichtbepalingen. Het doet recht aan het uitgangspunt 'centraal wat moet, decentraal wat kan', waarbij wordt vertrouwd op de professionaliteit van de uitvoerders. Er bestaat daarom geen aanleiding om de balans van dit systeem aan te passen. Wel heeft de inspraak ertoe geleid dat de tekst van dit besluit en de toelichting verduidelijkt zijn over de wijze van toepassing in de praktijk. Daarnaast zijn in enkele gevallen toch specifieke normen, in plaats van de mogelijkheid tot het stellen van maatwerk opgenomen, om tegemoet te komen aan de uitdrukkelijk geuite wens tot duidelijkheid.

13.4 Uniformering van de voorschriften

Door de samenvoeging van de 8.40-besluiten in dit besluit vindt een uniformering van de voorschriften plaats. Uitgangspunten bij deze uniformering zijn dat niet getornd wordt aan het niveau van milieubescherming en dat het niet in de bedoeling ligt om de milieuregels aan te scherpen.

Verskillende vertegenwoordigers van het bedrijfsleven signaleren of vrezen een aanscherping van de normen en een daaraan gekoppelde stijging van de lasten. Gemeenten stellen daarentegen dat op een aantal onderdelen de bescherming van het milieu minder is.

Omdat zoveel inrichtingen onder gelijke voorwaarden zijn gebracht, kan het voorkomen dat er individuele inrichtingen zijn, waarvoor de milieueisen zijn aangescherpt. Dit geldt in ieder geval voor inrichtingen waarvan de vergunning niet recentelijk is geactualiseerd. Net zoals er inrichtingen zijn waarvoor de milieueisen zijn verruimd.

Leidend bij de verwerking van de commentaren zijn, naast de genoemde uitgangspunten, de overwegingen dat het speelveld voor de inrichtingen zoveel mogelijk gelijk is, de BBT worden gehanteerd en knelpunten in handhaving en uitvoering zijn weggenomen. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft deze lijn ook de steun van de leden van de Kamer gekregen.

13.5 Type A-inrichtingen

Om de administratieve lasten te verminderen is in dit besluit een categorie van inrichtingen benoemd die in de toekomst geen meldingsverplichting meer heeft. Dit zijn de zogenaamde type A-inrichtingen. Gemeenten hebben hiertegen bezwaar gemaakt. De gemeenten voeren als reden aan dat het lastiger zou zijn om te weten welke inrichtingen binnen een gemeente opereren. Verder zouden de mogelijkheden voor toezicht door gemeenten worden beperkt. Daarentegen wil een deel van het bedrijfsleven de type A-inrichtingen helemaal onder de werkingssfeer van de milieuwetgeving weghalen.

Er is gekozen om de regeling in stand te laten. Het is een compromis tussen enerzijds de wens van met name het midden- en kleinbedrijf om minder milieurelevante inrichtingen te ontzien qua administratieve lasten en anderzijds de wens om het instrumentarium te behouden om op te kunnen treden bij klachten. Indien type A-inrichtingen niet meer onder dit besluit zouden vallen, kan dit ertoe leiden dat andere overheden lokale regels gaan stellen. Als alle inrichtingen die onder dit besluit vallen een meldingsplicht hebben, is niet alleen de beoogde administratieve lastenreductie minder, ook wordt zo een schijnzekerheid gecreëerd dat alle inrichtingen bij de gemeente bekend zijn. De huidige praktijk heeft echter geleerd dat slechts een deel van de desbetreffende inrichtingen zich daadwerkelijk meldt. Ook de Tweede Kamer heeft bij de behandeling van het wetsvoorstel dit compromis ondersteund.

13.6 Onderzoeksverplichtingen

In het kader van de reductie van de administratieve lasten is gekeken naar de mogelijkheden om bestaande onderzoeksverplichtingen te reduceren. Dit heeft geresulteerd in het afschaffen van eerdere verplichtingen, zoals onderzoeken naar grondstoffenbesparing, afvalpreventie en waterbesparing. Bij de gemeenten heeft de afschaffing tot bezwaren geleid. Zij pleiten juist voor een verruiming van de mogelijkheden om een onderzoeksverplichting op te leggen. Inrichtingen willen daarentegen meer onderzoeksverplichtingen reduceren of afschaffen.

Naar aanleiding van deze commentaren is dit punt, ook bij de bespreking in de Tweede Kamer, uitgebreid beschouwd. Het uitgangspunt van het terugbrengen van de administratieve lasten weegt hier zwaar. Anderzijds is gekeken naar te bereiken milieudoelstellingen en de rol die de onderzoeken hierbij kunnen spelen. Voor bijvoorbeeld energiebesparing is geoordeeld dat een onderzoek naar de mogelijkheden tot energiebesparing een belangrijke factor is. Energiebesparing is immers noodzakelijk om te komen tot een vermindering van broeikasgasemissies en luchtverontreiniging. Om de lasten voor het bedrijfsleven toch te beperken zijn de onderzoeksverplichtingen slechts aan de grotere inrichtingen opgelegd, indien deze niet of onvoldoende energiebesparende maatregelen hebben getroffen.

Een vergelijkbare afweging is gemaakt voor onderzoeken voor verkeer en vervoer.

Ten aanzien van het onderdeel geluid is gekozen om de verplichting tot het uitvoeren van akoestische onderzoeken in die gevallen te handhaven, waarin op voorhand sprake kan zijn van significante gevolgen voor geluid. Het bevoegd gezag heeft de uitkomsten van deze onderzoeken nodig om een goed beheer van de (geluids)ruimte te kunnen voeren. Voor de overige activiteiten kan het bevoegd gezag gemotiveerd om een akoestisch onderzoek vragen. Met deze motivatieverplichting wordt voorkomen dat het bedrijfsleven te lichtvaardig met een administratieve last wordt geconfronteerd. Op het gebied van bodembescherming bestaat een divers beeld. Binnen de 8.40-besluiten en de NRB bestaan verschillen inzake het uitvoeren van bodemonderzoek. Ook hier is gekozen voor een oplossing waarbij een reductie van de administratieve lasten plaatsvindt, zonder dat dit ten koste gaat van het milieu. De verplichting tot het uitvoeren van bodemonderzoek wordt beperkt tot inrichtingen die worden opgericht en inrichtingen waarbinnen de activiteiten worden beëindigd. Bij veranderingen van een inrichting beoordeelt het bevoegd gezag of bodemonderzoek nodig is.

13.7 Afvalbeheer

In het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen was een bepaling opgenomen die er toe strekt dat uit de inrichting afkomstig zwerfafval binnen een straal van 25 meter wordt opgeruimd.

Bij de totstandkoming van dit besluit is er gesproken over het uitbreiden van deze straal, voor alle onder het besluit vallende inrichtingen, naar 100 meter omdat in een aantal situaties het zwerfafval verder dan 25 meter buiten de inrichting terecht komt. De VNG gaf aan een voorstander te zijn van een dergelijke uitbreiding. De brancheorganisaties hebben nadrukkelijk en herhaald aangegeven deze verruiming in strijd te achten met het uitgangspunt van het terugbrengen van de administratieve lasten. Uiteindelijk heeft na afweging het argument van de beoogde lastenverlichting de doorslag gegeven en heeft deze verruiming tot 100 meter geen doorgang gevonden.

Tijdens de inspraak is naar voren gekomen dat de VNG en een aantal gemeenten van mening zijn dat met het laten vervallen van afvalpreventie en het ophogen van de grenzen van het energiebesparingsonderzoek de milieubescherming in het gedrang komt. Voor inrichtingen die thans onder dit besluit komen te vallen is dit voor afvalpreventie niet het geval en zijn andere, meer stimulerende, maatregelen aangewezen. Bij het onderbrengen van nieuwe bedrijven en bedrijfstakken in de tweede fase zal worden bekeken of het voor deze categorie wel opportuun en mogelijk is om voorschriften te stellen.

13.8 Gebruik term redelijkerwijs

Enkele branches wilden dat het woord redelijkerwijs vaker toegevoegd werd bij voorschriften. Vanuit een oogpunt van rechtszekerheid en wetgevingstechnische eisen wordt gebruik van dit woord echter zoveel mogelijk vermeden. Bij de totstandkoming van het besluit is dit per artikel afgewogen. Wat redelijkerwijs inhoudt is daarom zoveel mogelijk in de artikelen concreet gemaakt; de term is

verdwenen waar dat kon. Dit laat onverlet dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur onverkort van kracht blijven.

13.9 Verkeer en vervoer

Vanuit het bedrijfsleven is veel inspraak ontvangen op het onderdeel verkeer en vervoer. Men gaf er de voorkeur aan om als werkgevers samen met werknemers en overheden een regeling te ontwikkelen. In het artikelsgewijze deel van de Nota van toelichting is bij artikel 6.9 hier nader op ingegaan.

13.10 Gemeentelijke verordening voor geluid

De mogelijkheid om bij gemeentelijke verordening van de standaard afwijkende geluidsnormen te stellen heeft tot veel reacties geleid. Het aspect rechtsbescherming speelde hierbij een grote rol. Zie ook paragraaf 7.1.2 en de artikelsgewijze toelichting bij artikel 6.16.

13.11 Overige reacties

Naast de bovengenoemde reacties heeft het ministerie van VROM een groot aantal meer technische en gedetailleerde opmerkingen ontvangen. Deze toelichting biedt geen ruimte om daar inhoudelijk op in te gaan. Deze opmerkingen hebben geleid tot overleg in de technische werkgroepen of tot separaat overleg tussen deskundigen en de betreffende branches of inrichtingen. Voor zover dit binnen de kaders en uitgangspunten van het besluit past, zijn suggesties tot verduidelijking en aanpassing overgenomen.

14. Notificatie

Het ontwerpbesluit is op 16 mei 2007 gemeld aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen (notificatienummer 2007/0278/NL) ter voldoening aan artikel 8, eerste lid, van Richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEG L 204), zoals gewijzigd bij Richtlijn 98/48/EG van 20 juli 1998 (PbEG L 217).

De volgende bepalingen bevatten vermoedelijk technische voorschriften: artikel 2 tot en met artikel 4. Deze bepalingen zijn verenigbaar met het vrije verkeer van goederen; ze zijn evenredig en, daar waar nodig, voorzien van een gelijkwaardigheidsbepaling met het oog op de wederzijdse erkenning.

Naar aanleiding van de notificatie zijn twee opmerkingen ontvangen:

1. wat betreft de definitie van inwonerequivalenten merkte de Commissie op dat de term "inwonerequivalenten" niet is gedefinieerd in het ontwerp van het besluit. Deze term is echter wel gedefinieerd in artikel 1.1, eerste lid, van de Wm, waarop het besluit mede is gebaseerd. De definities van artikel 1.1 gelden voor die wet en voor de daarop berustende bepalingen, zodat de definitie van inwonerequivalenten in de wet ook voor dit besluit van toepassing is. Het is dan ook niet nodig om de term nogmaals te definiëren in dit besluit.

Overigens wijkt de definitie van inwonerequivalenten in de Wm enigszins af van de definitie in artikel 2 van Richtlijn 91/271/EEG inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (PB L 135, hierna: "Richtlijn stedelijk afvalwater"). In de Wm is een inwonerequivalent gedefinieerd als een biochemisch zuurstofverbruik van 54 gram per etmaal; biochemisch zuurstofverbruik staat daarbij voor de massaconcentratie aan opgeloste zuurstof die gedurende vijf dagen wordt verbruikt door biochemische oxydatie van organische bestanddelen onder uitsluiting van ammoniumoxydatie onder omstandigheden die zijn gespecificeerd in een door de minister aangewezen norm van het Nederlands Normalisatie Instituut. In de Richtlijn stedelijk afvalwater is een inwonerequivalent de biologisch afbreekbare organische belasting met een biochemisch zuurstofverbruik gedurende vijf dagen (BZV5) van 60 g zuurstof per dag. Bij de implementatie van de Richtlijn stedelijk afvalwater in 1993 is bewust gekozen voor een strengere definitie van het begrip inwonerequivalenten, die aansloot bij de destijds bestaande praktijk (Kamerstukken II 1993-1994, 23603, nr. 3, p. 6). Het gevolg van de strengere definitie in de Wm is, dat de verplichtingen van de Richtlijn stedelijk afvalwater in Nederland tevens gelden voor lozingen uit agglomeraties die volgens de Richtlijn stedelijk afvalwater niet onder de betreffende verplichting vallen.

2. De Commissie was van mening dat artikel 3.4 van het ontwerpbesluit niet duidelijk het verband geeft met artikel 3 van de Richtlijn stedelijk afvalwater.

Naar aanleiding van deze opmerking is het ontwerpbesluit aangepast. In artikel 3.4 van het besluit is duidelijk gemaakt dat het lozen van huishoudelijk afvalwater in het oppervlaktewater alleen is toegestaan buiten de bebouwde kom of binnen een bebouwde kom van waaruit stedelijk afvalwater wordt geloosd met een vervuilingswaarde van minder dan 2000 inwonerequivalenten. Met deze formulering wordt een koppeling gelegd met artikel 10.33 van de Wm, waarin artikel 3 van de Richtlijn stedelijk afvalwater is geïmplementeerd. Bij het verlenen van de ontheffing, bedoeld in het vierde lid van artikel 10.33 Wm, wordt telkens een individuele, gemotiveerde afweging gemaakt, waarbij de eisen van de Richtlijn stedelijk afvalwater, inclusief de interpretatie daarvan conform de "Terms and Definitions of the Urban Waste Water Treatment Directive (91/271/EEC)", betrokken wordt.

Het ontwerpbesluit is niet aan de WTO gemeld, omdat het in dat kader geen significante gevolgen heeft.

Het ontwerpbesluit is ook gemeld op basis van artikel 3, vierde lid, van Richtlijn 91/689/EEG, zoals gewijzigd bij Richtlijn 94/31/EG van de Raad van 27 juni 1994 en Verordening (EG) nr. 166/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 januari 2006 betreffende de instelling van een Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigde stoffen.