

Mr. A.P.W. Duijkersloot, mr. A.A.J. de Gier, mr. F.A.G. Groothuijse, prof.mr. H.F.M.W. van Rijswijk en prof.mr. R. Uylenburg.¹

Algemeen geregeld, goed geregeld?

Een analyse van onderzoeken naar de werking van algemene regels in het licht van de doelstellingen voor de vernieuwing van het omgevingsrecht.

“Things should be as simple as possible, but not any simpler”
Albert Einstein

1 *Inleiding*

Het omgevingsrecht is bijzonder complex. Er zijn nog maar weinigen die een volledig overzicht van dit rechtsterrein hebben. Zowel bedrijven als de overheid houden een hartstochtelijk pleidooi voor een vereenvoudiging van het omgevingsrecht. Dat is een terecht pleidooi. Indien het recht niet meer kenbaar of onbegrijpelijk is, kan het immers niet meer aan zijn doel voldoen. Voor alle duidelijkheid: het belangrijkste doel van het omgevingsrecht is de bescherming van deze omgeving waar het milieu, natuur en water betreft en een goede ruimtelijke ordening wanneer het gaat om de inrichting van de leefomgeving.

De minister van I en M heeft in een brief aan de Tweede Kamer aangegeven op welke wijze het kabinet het omgevingsrecht wil vernieuwen. Zij noemt vier doelstellingen voor die vernieuwing:

- de besluitvorming moet sneller en goedkoper; daarbij zal gekeken worden naar o.a. de voorspelbaarheid van onderzoeksverplichtingen en toetsingskaders teneinde de administratieve lastendruk voor burgers en bedrijven en de bestuurlijke lastendruk voor overheden te verminderen.
- De besluitvorming moet beter en meer transparant zijn voor initiatiefnemers en belanghebbenden;
- Het opschonen en vereenvoudigen van regels; door aansluiting bij Europese regelgeving² (geen nationale koppen) en schrappen van overbodige regels;
- Regelgeving moet flexibeler; meer ruimte voor lokale en regionale afweging, meer samenhang tussen de afzonderlijke wetten, meer gebiedgerichte uitruil van landelijke normen en betere aansluiting op de praktijk.³

Het vervangen van een vergunningstelsel voor de afweging van de milieugevolgen van bedrijven en andere activiteiten van burgers door algemene regels, sluit – in theorie – uitstekend aan bij de eerste drie van de door de minister van I en M genoemde doelstellingen.

¹ Ton Duijkersloot, Toon de Gier en Marleen van Rijswijk zijn werkzaam bij het Centrum voor Omgevingsrecht en –beleid van de Universiteit Utrecht, Frank Groothuijse en Rosa Uylenburg zijn werkzaam bij Amsterdam Centre for Environmental Law and Sustainability/Centrum voor Milieurecht van de Universiteit van Amsterdam.

² Overigens moet worden bedacht dat tot december 2013 het vervangen van de vergunningplicht voor het lozen van verontreinigende stoffen door een stelsel van algemene regels op grond van het Europese recht in het geheel niet mogelijk is, zie HvJ EG, nr. C-381/07, M en R 2009, 63. In december 2013 zal richtlijn 2006/11 volledig worden geïntegreerd in de Kaderrichtlijn water (2000/60). De Kaderrichtlijn water staat het vervangen van de vergunningplicht door algemene regels wel toe, mits inhoudelijk aan strikte voorwaarden wordt voldaan. Dit gezegd hebbende laten we de vraag of de Nederlandse algemene regels in overeenstemming zijn met Europeesrechtelijke verplichtingen in het kader van dit artikel rusten.

³ Kamerstukken II, 2010/11, 31 953, nr. 39. p. 2.

Met algemene regels kan een verlichting van administratieve en bestuurlijke lasten worden bereikt: de voorspelbaarheid van de verplichtingen voor bedrijven is, als gevolg van de algemene regels, groot. Bovendien is slechts in uitzonderingsgevallen nadere besluitvorming in een individueel geval nodig. Door eventuele aanpassing van de algemene regels kunnen bovendien betrekkelijk eenvoudig overbodige of niet op Europese verplichtingen berustende verplichtingen worden geschrapt. Aan de vierde doelstelling, het flexibeler maken van het omgevingsrecht, dragen algemene regels in beginsel niet bij.

Van de mogelijkheid om de individuele vergunningplicht te vervangen door een stelsel van algemene regels wordt al geruime tijd gebruik gemaakt.⁴ De regulering van milieugevolgen door middel van algemene regels is geïntensiveerd met de wijziging van de Wet milieubeheer⁵ en de invoering van het Activiteitenbesluit per 1 januari 2008.⁶ In het milieurecht is het gebruik van algemene regels als gevolg van die wijziging het uitgangspunt en is de vergunning uitzondering geworden. Per 1 januari is de reikwijdte van het Activiteitenbesluit uitgebreid⁷ als gevolg waarvan nu 92% van de inrichtingen onder algemene regels vallen.⁸

Met de totstandkoming van de Waterwet is ook voor het waterrecht het instrument van algemene regels, reeds in 1994 geïntroduceerd in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, geïntensiveerd. Wel is in het waterrecht het uitgangspunt nog steeds de individuele vergunningverlening. Als gevolg van de inwerkingtreding van het Besluit lozen buiten inrichtingen per 1 juli 2011⁹, is ook op het waterterrein een flinke uitbreiding van het aantal handelingen dat onder algemene regels valt, gerealiseerd.

Naar de werking van algemene regels in het omgevingsrecht is in de loop der jaren betrekkelijk veel (empirisch) onderzoek gedaan. Op basis van dat onderzoek kan worden nagegaan of de beoogde gevolgen van algemene regels, in het bijzonder het terugdringen van lasten voor burgers, bedrijven en overheden, met behoud van de beschermende werking van de regels, daadwerkelijk worden bereikt. Wij menen dat het zinvol is om in de discussie inzake vereenvoudiging en versnelling van het omgevingsrecht deze onderzoeksresultaten te betrekken. Deze bijdrage is daarop gericht.

In dit artikel wordt na een korte introductie op de achtergronden van regulering door middel van algemene regels (paragraaf 2), eerst kort de resultaten van empirische onderzoeken gericht op de toepassing van algemene regels op een rij gezet (paragraaf 3). In de paragrafen 4, 5 en 6 worden de onderzoeksresultaten geanalyseerd en samengevat weergegeven. Paragraaf 7 bevat enkele afsluitende opmerkingen.

2. *Achtergrond van algemene regels in het omgevingsrecht*

Grondslag voor algemene regels

De grondslag voor de bevoegdheid om algemene regels te stellen is voor de regulering van de milieugevolgen van inrichtingen, neergelegd in art. 8.40 van de Wet milieubeheer. Op grond van die bepaling zijn voor sommige categorieën inrichtingen – in het bijzonder in de

⁴ In 1982 werd in de Hinderwet al de bevoegdheid opgenomen om in een algemene maatregel van bestuur algemene regels ter vervanging van individuele vergunning op te nemen.

⁵ Stb. 2006, 606.

⁶ Stb. 2007, 415.

⁷ Stb. 2009, 479.

⁸ Aantallen vergunningplichtige inrichtingen 2010, SPPS consultants BV, 2010, p. 21.

⁹ Stb. 2011, 153; Stb.2011, 298.

landbouwsector – speciale algemene maatregelen van bestuur vastgesteld. Daarnaast zijn in het Activiteitenbesluit, voor activiteiten binnen inrichtingen, algemene regels vastgesteld. Voor veel inrichtingen bestaat geen vergunningplicht, maar heeft alleen aan de relevante algemene regels uit het Activiteitenbesluit te worden voldaan. Voor sommige inrichtingen zijn algemene regels van toepassing uit het Activiteitenbesluit, maar bestaat daarnaast ook een vergunningplicht.

Voor handelingen in het watersysteem, genoemd in artikel 6.2 tot en met 6.5 Waterwet, zoals het brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam (art. 6.2, lid 1) kunnen op grond van artikel 6.6 van de Waterwet bij amvb algemene regels worden gesteld. Daarbij geldt voor de handelingen als bedoeld in artikel 6.4 en 6.5 Waterwet dat, voor de regionale wateren, bij amvb slechts algemene regels gesteld kunnen worden als dat nodig is in verband met bovenregionale belangen of internationale verplichtingen. Voor het overige bestaat, ingevolge artikel 78 van de Waterschapswet, voor de regionale waterbeheerders (de waterschappen) de bevoegdheid om in hun keuren algemene regels te stellen waar het de regionale wateren betreft. De algemene regels kunnen een vrijstelling van de vergunningplicht inhouden. De plicht om een vergunning aan te vragen voor een handeling wordt dan vervangen door de plicht zich aan de voorschriften van de algemene regel te houden. Voor lozingen zijn algemene regels gesteld in het Activiteitenbesluit, voorzover het lozingen betreft vanuit inrichtingen. Voor veel lozingen buiten inrichtingen zijn algemene regels gesteld in het Besluit lozen buiten inrichtingen, maar ook in het Besluit lozing afvalwater huishoudens.

Kenmerken algemene regels

Het belangrijkste kenmerk van algemene regels is dat deze voorschriften bevatten die voor vele activiteiten of handelingen gelden. Voor de handelingen die onder een algemene regel vallen, hoeft dan geen vergunningprocedure gevolgd te worden. In veel gevallen bevatten de algemene regels wel een meldingsplicht. Door een melding wordt het bestuur op de hoogte gesteld van het feit dat een bepaalde handeling – bijvoorbeeld een lozing of het oprichten van een inrichting - plaatsvindt, wie daarvoor aanspreekbaar is, alsmede enkele basisgegevens inzake de aard van de handeling. In de kern is de meldingsplicht bedoeld om het bestuur in staat te stellen na te gaan of aan de algemene regels wordt voldaan. In beginsel worden met algemene regels geen voorschriften gesteld die toegespitst zijn op een individueel geval. Dit is een groot verschil met een vergunningstelsel. De amvb's, waarin de algemene regels worden gesteld, bevatten soms echter wel mogelijkheden om voor bepaalde gevallen te bepalen dat zogenaamde maatwerkvoorschriften of nadere eisen worden gesteld, waarmee een beperkte individuele benadering toch mogelijk is. Dit 'maatwerk' kan een aanscherping van de voorschriften, maar ook een verruiming van de mogelijkheid om bepaalde activiteiten te verrichten, inhouden. In dat laatste geval zal degene die de activiteit wil ondernemen voorafgaand aan de activiteit een aanvraag doen om een maatwerkvoorschrift te stellen. Dit lijkt sterk op een vergunningprocedure, maar is beperkt tot het aspect waarvoor maatwerk wordt aangevraagd en tot die aspecten waarvoor de betreffende algemene regeling deze mogelijkheid biedt.

Algemene regels kunnen in de vorm van zorgplichten, doelvoorschriften of middelvoorschriften worden gesteld. In het bijzonder nieuwe algemene regels, waaronder het Activiteitenbesluit, bevatten zorgplichten en doelvoorschriften, terwijl middelvoorschriften slechts in uitzonderingsgevallen worden gesteld. Zorgplichtbepalingen bevatten algemene verplichtingen tot het in acht nemen van een bepaalde graad van zorgvuldigheid met het oog op het door de desbetreffende wet te beschermen belang en ze kunnen zowel betrekking

hebben op een handelen als een nalaten van een normadressaat.¹⁰ Een voorbeeld van een zorgplichtbepaling is art. 2.1 van het Activiteitenbesluit.

Deze bepaling houdt in dat degene die de inrichting drijft en weet of redelijkerwijs kan weten dat door het in werking zijn dan wel door het al dan niet tijdelijk buiten werking stellen van de inrichting nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan, die niet of onvoldoende worden voorkomen of beperkt door naleving van bij of krachtens het Activiteitenbesluit gestelde regels, die gevolgen voorkomt of beperkt voor zover voorkomen niet mogelijk is, voor zover dit redelijkerwijs van hem kan worden gevergd.

Doelvoorschriften schrijven voor welk doel of resultaat de normadressaat met het oog op het door de desbetreffende wet te beschermen belang moet bereiken. Doelvoorschriften zijn, anders gezegd, concrete, zoveel mogelijk kwantificeerbare en handhaafbaar geformuleerde resultaatsverplichtingen meestal in de vorm van een emissie-eis die gericht zijn op het bereiken van een bepaalde milieubeleidsdoelstelling of milieukwaliteitseis en daartoe een grote mate van keuze laten aan de geadresseerde voor de middelen waarmee het doel moet worden bereikt.¹¹ Doelvoorschriften zijn bij voorkeur kwantitatief geformuleerd. Dergelijke voorschriften bevatten een getalsmatige normering, zoals een bepaalde afstand of een concentratie van een bepaalde stof in het afvalwater. Een voorbeeld van een kwantitatief doelvoorschrift is art. 5 lid 1 van bijlage 3 bij het Besluit Glastuinbouw.

Dit bepaalt dat het ijzergehalte van terugspoelwater uit een ontijzeringsinstallatie is niet hoger mag zijn dan 5 mg/l, bepaald volgens NEN 6460, uitgave 1981.

Er bestaan echter ook kwalitatief geformuleerde doelvoorschriften. Deze voorschriften bevatten een normering die niet getalsmatig is uitgedrukt, maar een bepaalde (water)kwaliteit omschrijft. Een voorbeeld van een dergelijk voorschrift is art. 2 lid 2 van bijlage 3 bij het Besluit Glastuinbouw, hetgeen bepaalt dat een oppervlaktewaterlichaam door het lozen, bedoeld in het eerste lid, niet onaanvaardbaar visueel wordt verontreinigd.

Middelvoorschriften schrijven de normadressaat voor welke technische middelen of technologieën hij moet gebruiken met het oog op het belang dat de desbetreffende wet beoogt te beschermen. In het Activiteitenbesluit en het Besluit lozen buiten inrichtingen zijn geen middelvoorschriften opgenomen. In de Regeling algemene regels inrichtingen milieubeheer¹² en de Regeling lozen buiten inrichtingen¹³ zijn de middelen aangegeven (de erkende maatregelen) waarmee aan de doelvoorschriften kan worden voldaan. Zie voor een voorbeeld van zo'n erkende maatregel art. 3.1 van de Regeling algemene regels inrichtingen milieubeheer.

Art. 3.1 luidt: Ter beperking van de nadelige gevolgen voor het milieu als bedoeld in artikel 3.5, tweede lid, van het besluit wordt het huishoudelijk afvalwater bij lozing in de bodem geleid door een infiltratievoorziening die zodanig wordt uitgevoerd en onderhouden, dat:

- het vanuit de zuiveringsvoorziening geloosde water in de infiltratievoorziening niet in direct contact met het grondwater komt,
- de infiltratievoorziening geen hinder veroorzaakt, en
- nadelige gevolgen voor de volksgezondheid worden voorkomen.

¹⁰ Advies van de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten inzake zorgplichtbepalingen, 90/6, 1990, p. 3.

¹¹ *Kamerstukken II* 1998/99, 26 552, nr. 3, p.9.

¹² Stcrt. 16 november 2007, nr. 223

¹³ Stcrt. 2011, 6888.

Redenen voor invoering algemene regels

De invoering van een systeem van algemene regels in de Hinderwet in 1982 werd gemotiveerd door een verwijzing naar de deplorabele uitvoeringspraktijk van de vergunningplicht, alsmede van de controle-, onderzoeks- en beleidstaken in deze wet.¹⁴ Het wegwerken van achterstanden in de vergunningverlening was een expliciet doel van de algemene regels. Dit wegwerken van achterstanden in de uitvoering van een vergunningstelsel was ook aan de orde in de wat oudere lozingenbesluiten. Met het (toenmalige) Besluit tuinbouwbedrijven met bedekte teelt werd bijv. in één keer een grote groep bedrijven die niet over een vereiste vergunning beschikte, gereguleerd door algemene regels. Behalve de uitvoeringspraktijk, waarbij sprake was van grote aantallen niet vergunde situaties waar dat wettelijk wel verplicht was, is ook het terugbrengen van lasten voor overheid en particulieren reden geweest voor het vervangen van vergunningstelsels door algemene regels. Het instrument ‘vergunning’ wordt als een zwaar instrument beschouwd, waarvoor de keuze uit een oogpunt van het voorkomen van onnodige belasting door regelgeving, moet worden onderbouwd.¹⁵ De dereguleringsoperaties in het milieurecht die hebben geleid tot een uitbreiding van de vervanging van vergunningen door algemene regels,¹⁶ kenden in de eerste plaats als doelstelling de terugdringing van de regeldruk voor bedrijven (de terugdringing van de administratieve lasten). Daarnaast wordt steeds ook aangegeven, dat door de vervanging van vergunningen door algemene regels de bestuurlijke lasten kunnen worden teruggebracht. In verschillende toelichtingen bij de algemene regels is aangegeven, dat capaciteit die vrijkomt, ingezet kan worden voor het toezicht op de naleving.¹⁷ Daarnaast worden nog enkele voordelen van algemene regels genoemd. Met algemene regels zou een grotere rechtszekerheid kunnen worden bereikt. Voordat men een activiteit begint waarop algemene regels van toepassing zijn, is immers al duidelijk aan welke voorwaarden moet worden voldaan. Een ander voordeel van algemene regels dat wordt genoemd is dat met algemene regels een grotere rechtsgelijkheid kan worden bereikt dan met individuele vergunningen. Recenter wordt er op gewezen dat door wijziging van algemene regels een aanscherping van de voorschriften relatief snel en effectief zou kunnen worden bereikt.

3. *Empirisch onderzoek naar algemene regels in het omgevingsrecht*

Sinds het jaar 2000 zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd waarbij met empirische methoden is onderzocht op welke wijze de algemene regels ter regulering van de milieugevolgen van activiteiten worden uitgevoerd. Aanleiding voor de eerste serie onderzoeken was een project waarbij de algemene regels voor bepaalde categorieën bedrijven op grond van art. 8.40 Wet milieubeheer werden gemoderniseerd, waarbij ook verschillende algemene regels zijn samengevoegd en de reikwijdte van de algemene regels is vergroot. Die modernisering hield in dat de voorschriften zodanig werden gesteld dat meer flexibiliteit voor de drijvers van de inrichtingen zou ontstaan (minder technische middelvoorschriften, meer doelvoorschriften en zorgplichten).

In 2000 is een schatting gemaakt van de gerealiseerde besparing van administratieve lasten en is een kwalitatieve beoordeling gegeven aan het toen lopende project van de modernisering

¹⁴ Zie *Kamerstukken II 1978/79*, 15 027, nr. 8, p. 7.

¹⁵ *Kamerstukken II 1997/98*, 24 656, nr. 7, p. 2.

¹⁶ Zie voor een overzicht van deze dereguleringsprojecten tot 2005 in relatie tot algemene regels: P. Houweling, *Van vergunning naar algemene regel. Een onderzoek naar de vergunningvervangende amvb's op het terrein van het milieurecht*, Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2006 (diss. Tilburg), p. 30-37.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld Lozingenbesluit vaste objecten, *Stb.* 1998, 43, p.22.

van de amvb's op grond van artikel 8.40 Wet milieubeheer.¹⁸ Op het moment van evaluatie waren nog slechts drie nieuwe amvb's in werking getreden: het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen, het Besluit detailhandel en ambachtsbedrijven en het Besluit Woon- en verblijfsgebouwen. Volgens het onderzoek leveren deze drie amvb's een besparing van administratieve lasten op van 75 miljoen gulden per jaar. Bij dit onderzoek naar de administratieve lasten is uitsluitend een vergelijking gemaakt van de lasten van *bedrijven* die gemoeid zijn met het aanvragen van een vergunning en het doen van een melding. Daarbij is ervan uitgegaan dat alle vergunningplichtige en meldingsplichtige bedrijven ook werkelijk een vergunning aanvragen, respectievelijk een melding doen. Ook in 2000 is een onderzoek uitgevoerd naar de toepassing van de eerste drie herziene 8.40 amvb's.¹⁹ In dit onderzoek is door middel van workshops, interviews en reflectiebijeenkomsten onderzoek gedaan naar de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van deze amvb's. In 2002 is een empirisch onderzoek uitgevoerd²⁰ waarbij een vergelijking is gemaakt tussen de milieuvergunning, amvb's 'oude stijl', en amvb's 'nieuwe stijl' op grond van art. 8.40 Wm. Het laatste empirische onderzoek, uitgevoerd door middel van enquetes en interviews bij bedrijven en gemeenten, was gericht op de uitvoering van het Besluit houtbedrijven milieubeheer en het Besluit motorvoertuigen milieubeheer. De belangrijkste conclusies in dit onderzoek zijn:

- De meldingsplicht wordt slecht nageleefd. Een gevolg van het niet tevoren melden van de oprichting en verandering van de inrichting is dat de naleving van voorschriften die bouwkundige aanpassingen vereisen zeer problematisch is. Bedrijven zijn niet of nauwelijks bereid daartoe achteraf de benodigde investeringen te doen.
De slechte naleving van de meldingsplicht heeft ook tot gevolg dat het - al zou het bevoegd gezag dat willen - niet mogelijk is nadere eisen/maatwerkvoorschriften op te leggen aan een bedrijf voorafgaande aan de feitelijke oprichting of doorvoering van de meldingsplichtige verandering.
- De controle van de bedrijven die onder algemene regels vallen, vergt - mede als gevolg van de flexibele normstelling -, meer tijd en kennis van de handhavers. De handhaving van flexibele voorschriften wordt bemoeilijkt door de noodzaak deze voorschriften in te vullen, de discussies die daarover ontstaan met het bedrijf en de angst dat, wanneer wel handhavingsbesluiten genomen zouden worden, deze in beroep zouden worden vernietigd. De flexibele voorschriften worden door de grotere bedrijven die onder een algemene regel vallen meer gewaardeerd dan door de kleinere. De grotere bedrijven hebben de kennis in huis of zien het voordeel van het verwerven van die kennis via bijvoorbeeld brancheorganisaties, over de wijze waarop zij doelvoorschriften kunnen invullen. Kleinere bedrijven hebben behoefte aan duidelijkheid over de vraag of zij al dan niet normconform handelen en hebben geen behoefte aan een eigen keuze aan middelen.
- Nadere eisen/maatwerkvoorschriften worden zeer weinig gesteld. Een gevolg hiervan is dat met de algemene regels slechts in zeer beperkte mate een afstemming van de te reguleren inrichting met de fysieke omgeving kan worden bereikt. Dit is ook problematisch omdat in dat geval de afstemming met de ruimtelijke ordening niet goed is.

Sinds de inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit per 1 januari 2008, is door de VROM-inspectie onderzoek verricht naar de ervaringen van de gemeenten met de uitvoering van dit besluit.²¹ Het onderzoek betrof de implementatie van het Activiteitenbesluit bij 40 gemeenten.

¹⁸ P.M.H.H. Bex, J.G. van der Tang, Evaluatie MDW-project Ivb milieubeheer, Utrecht 29 september 2000 (Cap gemini Ernst & Young).

¹⁹ A. van der Zouwen, J.M. Smits, W. Huiberts, M. Havenaar, Toepassing eerste drie herziene 8.40 amvb's 8.40, eindrapportage praktijkervaringen, 15 december 2000 (Deloitte & Touche).

²⁰ R.Uylenburg, W. Opperman, A.M.C. Polman, Grenzen aan de algemene regel? Een evaluatieonderzoek naar de wenselijkheid van voortgaande regulering van inrichtingen via amvb's ex art. 8.40 Wm, ECWM 2002/79.

²¹ VROM-inspectie, Maatlat, gemeentelijke uitvoeringspraktijk activiteitenbesluit, Den Haag 14 april 2009; VROM-inspectie, Het Activiteitenbesluit. De implementatie in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk, maart 2009.

Het onderzoek is betrekkelijk vroeg uitgevoerd, dat wil zeggen in oktober 2008. Uit het onderzoek komt naar voren dat een groot deel van de gemeenten het bedrijvenbestand had doorgelicht en ingedeeld naar de typen die het Activiteitenbesluit kent. Van programmering van werkzaamheden ter uitvoering van het Activiteitenbesluit, inclusief een verschuiving van werkzaamheden naar toezicht, was nog geen sprake. Uit het onderzoek komt naar voren dat in 2008 al wordt gevoeld dat het toezicht meer tijd kost (deels gepland en deels ongepland). Ook de VROM-inspectie constateert in deze meting dat veel bedrijven moeite hebben een goede melding te doen en moeite hebben te bepalen welke voorschriften voor hen gelden.

Uit een recent, niet openbaar gemaakt, onderzoek van de VROM-inspectie, in opdracht van het ministerie van I en M, zou blijken dat inmiddels gemeenten veel beter toegerust zijn op de uitvoering van het Activiteitenbesluit en positiever zijn over de terugdringing van bestuurlijke lasten als gevolg van het Besluit.²²

Eind 2010 is een onderzoek afgerond naar de effecten van de vervanging van een vergunningstelsel door algemene regels in de watersector.²³ Het betrof een onderzoek naar de volgende twee effecten:

- welke mate van vermindering van (bestuurlijke) lasten voor de bevoegde overheidsinstanties en (administratieve) lasten voor particulieren wordt met de algemene regels bereikt in vergelijking met een vergunningstelsel en
- in hoeverre kunnen de waterbeheerdoelen bereikt worden met algemene regels?

Voor dit artikel is interessant dat in dit onderzoek zowel is gekeken naar Lozingenbesluiten op grond van de Waterwet (voorheen Wet verontreiniging oppervlaktewateren)²⁴, als naar algemene regels voor lozingen die zijn opgenomen in het Activiteitenbesluit²⁵ en naar algemene regels in uitvoeringsregelingen (opgenomen in de ministeriële Waterregeling, de grondwaterverordeningen van de provincies en de keuren van waterschappen).²⁶

In dit onderzoek is een uitgebreid empirisch onderzoek uitgevoerd, bestaande uit een analyse van de algemene regels, het uitvoeren van enquêtes bij waterbeheerders (vergunningverleners en handhavers) en bedrijven (brancheorganisaties) met vragen omtrent hun ervaringen met deze algemene regels vergeleken met vergunningen, alsmede een workshop waarin deze bevindingen werden getoetst aan de opvattingen van vertegenwoordigers van de waterbeheerders en de bedrijven en brancheorganisaties.²⁷ De resultaten van dit onderzoek zijn in de tekst van de volgende paragrafen, geïntegreerd met de resultaten van de in deze paragraaf kort weergegeven onderzoeken, verwerkt.

²² Zo kan worden afgeleid uit een power point presentatie, gepresenteerd tijdens de Actualiteitendag van de Vereniging voor Milieurecht, www.milieurecht.nl.

²³ Rosa Uylenburg, Marleen van Rijswijk, Ton Duikersloot, Toon de Gier, Frank Groothuijse, Algemeen geregeld is goed geregeld? Een onderzoek naar de effecten van algemene regels ten opzichte van een vergunningstelsel in de watersector, december 2010. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van Rijkswaterstaat, waterdienst en gepubliceerd op www.centrumvooromgevingsrecht.nl

²⁴ Het Lozingenbesluit Wvo vaste objecten 1998, het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij 2000, het Besluit glastuinbouw 2002. De algemene regels voor lozingen ten gevolge van werkzaamheden aan vaste objecten zijn inmiddels opgenomen in het Besluit lozen buiten inrichtingen.

²⁵ Algemene regels voor directe lozingen op oppervlaktewaterlichamen ten gevolge van op- en overslag van bulkgoederen.
²⁶ Algemene regels voor het brengen van water in en het onttrekken van water uit oppervlaktewater en algemene regels voor infiltreren en onttrekken van grondwater.

²⁷ Van de zijde van de overheid ging het hier om vertegenwoordigers van de Hoogheemraadschappen Delfland en Schieland en Krimpenerwaard, het Waterschap Peel en Maasvallei, Rijkswaterstaat, het ministerie van Infrastructuur en Milieu en de provincie Noord-Brabant. Van de zijde van de burgers en bedrijven ging het om LTO Noord, een adviesbureau land- en tuinbouw en de Stichting Natuur en Milieu.

4. Toepassing van de algemene regels in de praktijk

4.1 Inleiding

De empirische onderzoeken gericht op de toepassing in de praktijk van algemene regels in het omgevingsrecht betreffen algemene regels van verschillende ‘generaties’ en hebben betrekking op zowel de regulering van (activiteiten in) inrichtingen als handelingen in het watersysteem. Toch vertonen de onderzoeksresultaten opvallend veel overeenkomsten. Hieronder zijn de bevindingen inzake de toepassing van meldingsplichten en de ervaringen met de voorschriften en maatwerkvoorschriften (of nadere eisen) bijeengebracht. De nadruk in de beschrijving ligt op de resultaten van het meest recente onderzoek betreffende de algemene regels in de watersector.

4.2 Meldingsplichten

De meeste algemene regels bevatten meldingsplichten voor de activiteiten waarvoor de algemene regels gelden.²⁸ De meldingsplicht zorgt ervoor dat het bevoegd gezag weet welke activiteiten er plaatsvinden, zodat het kan beoordelen of eventuele maatwerkvoorschriften moeten worden gesteld en meer in het algemeen kan controleren of aan de wettelijke eisen wordt voldaan.

Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen *algemene* meldingsplichten voor de start van de activiteit, de verandering en incidenteel de beëindiging van een activiteit, of de oprichting of verandering van een inrichting. Daarnaast bestaan er *specifieke* meldingsplichten, waaraan voldaan moet worden wanneer men wil afwijken van voorgeschreven middelvoorschriften of indien er sprake is van bijzondere voorvallen. Voor de meldingsplicht wordt gebruik gemaakt van modelformulieren, waarbij over het algemeen een groot aantal gegevens moet worden ingevuld. In recentere algemene regels hoeft minder informatie te worden aangeleverd. Uit de onderzoeken waarin de naleving van de meldingsplichten is onderzocht, blijkt dat deze verplichting slecht wordt nageleefd. In het onderzoek naar de algemene regels in de watersector is gebleken dat de initiële meldingen beter worden gedaan dan meldingen naar aanleiding van een verandering van een al gestarte activiteit. Bovendien is verschil geconstateerd tussen verschillende soorten algemene regels bij de naleving van de meldingsplicht. De meldingsplicht in het Lozingenbesluit Wvo vaste objecten functioneert goed, vanwege het feit dat het om duidelijk omschreven activiteiten gaat die vaak ook nog door één overheidsinstantie worden uitgevoerd. De meldingsplicht van andere algemene regels, in het bijzonder ook die op grond van het Activiteitenbesluit, worden slecht nageleefd.

De problemen met de meldingsplichten van het Activiteitenbesluit zijn nader geanalyseerd. In de eerste plaats valt op dat, ook al zijn de gegevens die bij een melding moeten worden verstrekt beperkt, de meldingsplicht toch inhoudelijk als zwaar en onduidelijk wordt ervaren. Voor invulling van een meldingsformulier is de hulp van een adviseur of het bevoegd gezag vaak noodzakelijk. Opmerkelijk is voorts dat de meldingen van lozingen op oppervlaktewateren door de gemeenten, waar de meldingen binnenkomen, vaak niet worden doorgegeven aan de waterbeheerder die bevoegd gezag is.

Uit de onderzoeken waar dit aan de orde was, komt naar voren dat het niet goed naleven van de meldingsplicht tot negatieve gevolgen leidt. Het niet melden, of melden zonder dat de

²⁸ Uitzondering vormt in het Activiteitenbesluit het oprichten, in werking hebben en veranderen van een inrichting behorende tot het type A (weinig milieugevolgen) en bepaalde lozingen – bijvoorbeeld het lozen van bij gebouwen afstromend hemelwater - in het Besluit lozen buiten inrichtingen.

noodzakelijke gegevens worden overgelegd om een activiteit te kunnen beoordelen, heeft tot gevolg dat bestuurlijke lasten toenemen en mogelijk dat het beschermingsniveau onder druk komt te staan. Wanneer het bevoegd gezag niet op de hoogte is van een activiteit, moet een extra inspanning worden geleverd voor het opsporen van de activiteiten. Daarnaast ontstaat wanneer pas (lange tijd) na de start van een activiteit het eerste contact tussen bevoegd gezag en bedrijf plaats vindt, veel vaker discussie over de na te leven voorschriften, dan wanneer dat contact in een vroeger stadium plaats vindt. Oorzaak daarvan is dat het aanbrengen of wijzigen van voorzieningen bijna altijd veel kostbaarder is indien een activiteit reeds is gestart.

Zonder melding of bij een melding met onvoldoende gegevens, kan bovendien door het bevoegd gezag niet of lastiger worden beoordeeld of er een noodzaak is om maatwerkvoorschriften te stellen. In theorie kan het beschermingsniveau van algemene regels hierdoor worden verslechterd (zie onder 4.4).

4.3 Aard van de voorschriften

De algemene regels maken alle gebruik van doelvoorschriften, middelvoorschriften, een combinatie hiervan en zorgplichten. Het nadeel van middelvoorschriften is dat niet altijd de nieuwste technieken kunnen worden gebruikt. Dat wordt in verschillende regels ondervangen door de mogelijkheid het bevoegd gezag te verzoeken om of in kennis te stellen van alternatieve technieken of middelen. Dat laatste verhoogt natuurlijk wel de administratieve lasten.

Doelvoorschriften worden vooral gewaardeerd door grotere bedrijven. Kleinere bedrijven hebben een voorkeur voor middelvoorschriften. Middelvoorschriften zijn meer transparant en rechtszeker en kunnen beter worden gecontroleerd en nageleefd. Dat verlaagt de administratieve lasten en verhoogt in beginsel ook het beschermingsniveau. In het bijzonder kwalitatief geformuleerde doelvoorschriften leiden tot problemen. Het is onduidelijk wat van bedrijven wordt verwacht en dat leidt tot discussies bij de handhaving en tot onduidelijkheid met betrekking tot de vraag of het beoogde beschermingsniveau wordt bereikt.

Zorgplichtbepalingen zijn eveneens een lastig fenomeen. Ze zijn vaak vaag geformuleerd. Wel is in bepaalde algemene regels bepaald dat, ter uitwerking van de zorgplicht, middelvoorschriften of maatwerkvoorschriften kunnen worden gesteld. Wanneer door middel van vastgestelde erkende maatregelen duidelijk is op welke wijze in ieder geval aan de zorgplicht wordt voldaan, worden de rechtszekerheid, naleefbaarheid en handhaafbaarheid van zorgplichtbepalingen sterk bevorderd. De zorgplichtbepalingen worden niet veel zelfstandig gebruikt of gehandhaafd; zij dienen veeleer als basis voor ‘onderhandelingen’ inzake handhavingsbesluiten of het stellen van eventuele (nadere) maatwerkvoorschriften. Overigens moet hierbij wel worden opgemerkt dat de zorgplichten vooral worden gebruikt ter regulering van activiteiten die minder grote gevolgen voor het milieu hebben.

Algemene regels, in het bijzonder de meer recente algemene regels, bevatten meer doelvoorschriften dan een gemiddelde vergunning. De rechtszekerheid, de handhaafbaarheid en de naleefbaarheid van doelvoorschriften is groter wanneer doelvoorschriften kwantitatief zijn geformuleerd. Bij algemene regels zal echter juist de behoefte aan open normen groter zijn dan bij vergunningverlening, omdat de algemene regeling op een groot aantal gevallen van toepassing moet zijn. Dit doet zich vooral voor bij het Activiteitenbesluit, terwijl in de meer specifieke algemene regels - zoals voor de lozingen van de glastuinbouw en de open teelt en veehouderij - dit probleem minder speelt. In het bijzonder bij de kwalitatieve, vage doelverplichtingen en zorgplichten bestaat het risico dat het beoogde beschermingsniveau niet kan worden verwezenlijkt en tegelijkertijd de lasten voor in het bijzonder het bestuur toenemen. Wanneer bij doelvoorschriften meet- registratie- en rapportageverplichtingen

worden opgelegd, zoals bijvoorbeeld het geval is bij het Besluit glastuinbouw, nemen ook de administratieve lasten voor de bedrijven toe.

Een opmerkelijk verschil in de algemene regels voor de watersector is te constateren tussen de landelijke algemene regels, neergelegd in amvb's of een ministeriële regeling en de regels die worden vastgesteld op grond van provinciale verordeningen of waterschapskeuren. Dit verschil is te verklaren door het feit dat in de waterschapskeuren beter rekening kan worden gehouden met de aard van het gebied en de daarin liggende wateren en de invloed van activiteiten hierop. Wanneer door waterschappen gebruik wordt gemaakt van algemene regels, bevatten deze veel en gedetailleerde voorschriften, die aansluiten bij de aard en kenmerken van het beheersgebied. Dit vergroot de rechtszekerheid, de handhaafbaarheid en het beschermingsniveau en verlaagt de lasten voor bedrijven en het bestuur.

Het *beoogde* beschermingsniveau van de voorschriften is niet voor alle algemene regels gelijk. In de toelichting bij de Waterwet is aangegeven dat de algemene regels op grond van die wet de voorschriften dienen te bevatten die een *basis*beschermingsniveau bieden, en zien dus niet op het bereiken van een zo hoog mogelijk beschermingsniveau. Het noodzakelijke beschermingsniveau zou in een concreet geval vervolgens door middel van het stellen van maatwerkvoorschriften kunnen worden bereikt.²⁹ In de toelichting bij het Activiteitenbesluit is echter aangegeven dat de normen gebaseerd zijn op de 'meest recente en algemeen aanvaarde milieuhygiënische inzichten, vastgelegd als de beste beschikbare technieken.'³⁰ Het Activiteitenbesluit, maar ook het Besluit lozen buiten inrichtingen gaan in beginsel uit van een hoog beschermingsniveau, waarbij in bijzondere gevallen de voorschriften door middel van maatwerkvoorschriften kunnen worden versoepeld. Nu het Activiteitenbesluit mede is gebaseerd op de Waterwet en ook regels bevat voor handelingen in het watersysteem is er sprake van een tegenstrijdigheid in uitgangspunten. Vooral de oudere algemene regels voor de landbouw bieden echter niet het noodzakelijke beschermingsniveau. Dat wordt in de nota's van toelichting bij die besluiten erkend en ook de monitoringsgegevens bevestigen dit.³¹ Maatwerkvoorschriften zijn dan nodig om de activiteiten te normeren volgens de beste beschikbare technieken. In de toelichting bij de Waterwet is als voorbeeld daarvan aangegeven dat maatwerk nodig kan zijn bij lozingen op ecologisch kwetsbare wateren. Expliciet geeft de memorie van toelichting daarbij echter aan dat de nadere voorschriften geen verkapte vergunning mogen opleveren.³²

4.4 Maatwerkvoorschriften

Maatwerkvoorschriften vormen een nadere uitwerking of nuancering van de algemene regels die in de plaats komen van het vergunningvereiste. Zij vormen in zekere zin een correctie van de algemene regels, die in een *individueel* geval ofwel onvoldoende precies, ofwel te stringent zijn (gebleken). Omdat in maatwerkvoorschriften verplichtingen aan de burger en bedrijven kunnen worden gesteld, roept dit de vraag op van de bevoegdheidsgrondslag van het bestuursorgaan om dit te doen. Daarnaast kan de vraag worden gesteld in welke gevallen het zinvol of nodig is om maatwerkvoorschriften te stellen.

De *bevoegdheid* van het bestuursorgaan om maatwerkvoorschriften te stellen moet, gelet op het legaliteitsbeginsel, te herleiden zijn tot de formele wet. In maatwerkvoorschriften kunnen

²⁹ Kamerstukken II. 2006/07, 30 818, nr. 3, p.56.

³⁰ Stb. 2007, 415, p. 105.

³¹ Zie voor het lozingenbesluit open teelt en veehouderij: Stb. 2000, 43, p. 57

³² Kamerstukken II. 2006/07, 30 818, nr. 3, p.56.

door het bestuur immers verplichtingen aan de burger worden opgelegd. Voor wat betreft het Activiteitenbesluit is de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften terug te voeren op art. 8.42 leden 1 en 3 Wet milieubeheer. Wat de diverse ‘handelingen in het watersysteem’ betreft, is de bevoegdheid van de (rijks-) waterbeheerder om maatwerkvoorschriften te stellen terug te voeren op art. 6.6 lid 2 Waterwet en voor de regionale waterbeheerder op de waterschapskeuren op grond van de Waterschapswet.

Zowel in de systematiek van de Wet milieubeheer als in die van de Waterwet kunnen de maatwerkvoorschriften niet uitsluitend leiden tot nadere verplichtingen ter uitwerking van een algemene regel, maar ook tot afwijking (verruiming) van een algemene regel ten gunste van de burger. Dit is alleen goed te begrijpen wanneer men beseft dat een algemene regel *in de plaats* komt van de vergunningplicht en het dus op zichzelf standaard gereguleerde activiteiten betreft, die echter in meer of mindere mate kunnen worden ingeperkt.

Uit de onderzoeken inzake algemene regels volgt dat een terughoudend gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid maatwerkvoorschriften te stellen. Behalve op verzoek van de bedrijven – dan betreft het maatwerkvoorschriften die een versoepeling van de normen inhouden – worden maatwerkvoorschriften niet zozeer gebruikt om het beoogde beschermingsniveau te kunnen verwezenlijken, maar worden ze vooral gebruikt om open of vage normen nader in te vullen en zo een grotere rechtszekerheid en handhaafbaarheid te bieden. Een voorbeeld biedt Bijlage 3 van het Besluit glastuinbouw dat als voorwaarde stelt dat het oppervlaktewaterlichaam door het lozen “niet onaanvaardbaar visueel wordt verontreinigd”. Dergelijke open normen zijn onvoldoende rechtszeker en behoeven een nadere invulling. Dat zou op zich in (wetsinterpreterende) beleidsregels kunnen, maar de praktijk blijkt daar in sommige gevallen de figuur van de maatwerkvoorschriften voor te gebruiken, waarbij de omvang van de verplichting of toegelaten ruimte in individuele gevallen nader kan worden bepaald. Bij gebrek aan voldoende heldere normen in de algemene regel zelf is dat een op zichzelf bezien nuttige, zij het een, gelet op de definitie van maatwerkvoorschrift in art. 1.2 van het Activiteitenbesluit, oneigenlijke, functie.³³ Ook worden maatwerkvoorschriften in de praktijk verbonden aan de zorgplichtbepaling (in waterschapskeuren en in het Activiteitenbesluit), in die zin dat zij aan de (vage) zorgplicht een (handhaafbare) inhoud kunnen geven.

In de watersector kunnen maatwerkvoorschriften op grond van bepaalde algemene regelingen een rol spelen om meer dan het basisbeschermingsniveau te bieden aan wateren waaraan in een water(beheer)plan een bijzondere functie is toegekend of waarvoor bijzondere doelstellingen gelden. Uit het onderzoek betreffende de algemene regels in de watersector komt naar voren dat deze algemene regels gericht op het beperken van de gevolgen van puntbronnen van waterverontreiniging, echter slechts beperkte mogelijkheden bieden om aan de doelen en normen van de Waterwet - de effectgerichte kwaliteitsnormen - te kunnen voldoen. In de huidige algemene regels ontbreekt de plicht - en zelfs de bevoegdheid - om maatwerkvoorschriften te stellen indien niet wordt voldaan aan de kwaliteitseisen, zoals die voortvloeien uit de Kaderrichtlijn water (deels geïmplementeerd in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009).³⁴ Wel wordt in het Besluit lozen buiten inrichtingen een relatie

³³ Art. 1.2 Activiteitenbesluit bepaalt dat een maatwerkvoorschrift een beschikking kan inhouden waarin aanvullende eisen worden gesteld, of een ontheffing waarin aangewezen bepalingen niet van toepassing worden verklaard, al dan niet onder het stellen van beperkingen of voorwaarden. In dit opzicht is de navolgende passage op p. 115 van de toelichting op het Activiteitenbesluit veelzeggend en ook terecht: “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”.

³⁴ ABRvS 13 april 2011, LJN: BQ1066 (maatwerkvoorschriften Activiteitenbesluit, lozing koelwater door NUON in de Nieuwe Meer).

gelegd tussen de regulering van lozingen en de kwaliteit van het oppervlaktewater of het gebied in kwestie. In de toelichting bij het Besluit lozen buiten inrichtingen is aangegeven dat de emissiegrenswaarden voor het lozen in oppervlaktewaterlichamen die een grotere mate van bescherming behoeven strikter zijn dan die overeenkomen met de beste beschikbare technieken, hetgeen in overeenstemming is met de vereisten van de Kaderrichtlijn water en Richtlijn 2006/11/EG.³⁵ Overigens is wel denkbaar dat in het (regionale) waterbeheerplan een relatie wordt gelegd tussen de regulering van activiteiten en de gewenste waterkwaliteit in het gebied, maar in de praktijk gebeurt dat niet vaak.

5 Administratieve en bestuurlijke lasten

Wordt met algemene regels voor de regulering van de milieugevolgen van activiteiten de gewenste lastenverlichting voor bedrijven en overheden bereikt? Om deze vraag te beantwoorden is nagegaan of de algemene regels transparant zijn, rechtszekerheid bieden, uitvoerbaar zijn, naleefbaar en handhaafbaar zijn en controleerbaar zijn. Deze criteria overlappen elkaar voor een belangrijk deel en zullen hierna dan ook deels gezamenlijk besproken worden.

De toegankelijkheid en duidelijkheid van de algemene regels (de *transparantie*) verschillen per algemene regel. Het Besluit lozingen vaste objecten, bijvoorbeeld, is betrekkelijk duidelijk en goed toepasbaar. Het op integratie gerichte Activiteitenbesluit daarentegen blijkt zeer moeilijk te begrijpen voor zowel bedrijven als bevoegd gezag. Wel moet worden opgemerkt dat uit recent niet openbaar gemaakt onderzoek van de VROM-Inspectie schijnt te volgen dat gemeenten steeds beter met het Activiteitenbesluit kunnen 'omgaan'.³⁶ In het onderzoek naar de algemene regels in de watersector is gebleken dat voor een bedrijf vaak onduidelijk is of een handeling een lozing is, waardoor deze activiteit ook niet wordt gemeld. Opmerkelijk is dat ook gemeenten – waar de melding binnenkomt – deze omissie niet (kunnen) verhelpen en meldingen bovendien niet altijd doorgeven aan de waterbeheerder.

De mate van transparantie hangt eveneens af van de voorschriften in de algemene regel. Er wordt gebruik gemaakt van zorgplichten, middelvoorschriften, doelvoorschriften, en een combinatie van doel- en middelvoorschriften en ten slotte bieden de algemene regels over het algemeen de mogelijkheid om maatwerkvoorschriften te stellen. Uit de onderzoeken komt naar voren dat met name het gebruik van vage, kwalitatieve normen een probleem is. Ook bij rechtszekerheid gaat het om de vraag of de gebruiker bekend is met de wettelijke verplichtingen en of de regels begrijpelijk en eenvoudig toepasbaar zijn. De onderzoeksresultaten met betrekking tot de vraag of algemene regels voldoen aan het vereiste van *rechtszekerheid* overlappen in grote mate met de vraag naar de transparantie.

Bij de toetsing aan de *uitvoerbaarheid* van algemene regels blijkt, naast de hiervoor al vermelde onderzoeksresultaten, dat veel kleinere bedrijven een voorkeur hebben voor middelvoorschriften, waarbij duidelijk is wat er van hen wordt verwacht. De mogelijkheid om erkende maatregelen toe te passen teneinde aan doelvoorschriften te voldoen, komt aan de wens van deze bedrijven tegemoet. In algemene zin kan worden vastgesteld dat daar waar verplichtingen onduidelijk zijn, de administratieve lasten toenemen.

Ten aanzien van het *naleefgedrag*, is onderzocht of regels worden nageleefd en meldingen worden gedaan. Voor zover de verplichtingen duidelijk zijn, is het naleefgedrag in beginsel

³⁵ Stb. 2011, 153, p. 50..

³⁶ Zie noot 26,

goed. Daar waar verplichtingen ten aanzien van meldingen of verplichtingen onduidelijk zijn omdat de regelgeving complex is of voorschriften teveel vage open normen bevatten, neemt het naleefgedrag, vaak onbewust, af. Uiteindelijk leidt dit tot een lastenverzwaring omdat er overleg nodig is tussen bedrijf en bevoegd gezag, adviseurs moeten worden ingehuurd, en er discussie ontstaat over de verplichtingen.

Aan de *handhaafbaarheid en controleerbaarheid* van algemene regels kan het nodige worden verbeterd. Hierbij is aan de orde of handelingen bij algemene regels makkelijker of juist moeilijker te controleren zijn dan bij een vergunningstelsel, of er meer controle achteraf is en of dat een grotere belasting voor de toezichthouders en handhavers betekent. Uit het hiervoor vermelde blijkt dat bij de handhaving een aanzienlijke bestuurlijke lastenverzwaring optreedt die met name wordt veroorzaakt door onduidelijke, complexe en moeilijk te begrijpen regels. Er wordt geconstateerd dat men het overlegmoment dat bij de vergunningverlening voorafgaand aan de start van de activiteit plaatsvindt, mist. Nu dit moment verschuift naar de handhaving, vraagt dit veel overleg, discussie, en soms duurdere investeringen achteraf. Het bevoegd gezag is van oordeel dat de vele vage normen lastig te handhaven zijn en een zware motivering vragen. Men vreest voor een rechterlijk oordeel dat een handhavingsbesluit niet goed is gemotiveerd.

6. Beschermingsniveau

Ook de vraag of met algemene regels hetzelfde beschermingsdoel kan worden bereikt als met vergunningverlening kan worden getoetst aan de criteria: transparantie, rechtszekerheid, uitvoerbaarheid, controleerbaarheid en handhaafbaarheid.

Voor de criteria *transparantie en rechtszekerheid*, is van belang of voor de gebruiker duidelijk is welke regels gelden en of de regels voldoende toegankelijk zijn. De resultaten hierbij zijn gelijk als bij de vraag naar de administratieve lastenverlichting en daarnaar kan dan ook worden verwezen.

Bij de *uitvoerbaarheid*, gaat het om de vraag of de regels specifiek genoeg zijn om in dezelfde mate de doelen te bereiken als bij vergunningverlening, of er voldoende mogelijkheden bestaan om maatwerkvoorschriften te stellen en of maatwerkvoorschriften wel geschikt zijn om de doelen te bereiken. Uit het onderzoek blijkt dat de algemene regels ook op dit punt kunnen worden verbeterd.

De *controleerbaarheid en handhaafbaarheid* van de algemene regels en de vraag of het controleerbaar is of doelen worden bereikt, inclusief de vraag of de handelingen controleerbaar zijn en of de doelen zelf meetbaar zijn is meerledig. De problemen met de meldingen en de onduidelijkheid inzake de inhoud van een deel van de voorschriften zijn van dien aard, dat niet zeker kan worden gesteld dat de doelstellingen van de algemene regels worden behaald. Daarenboven kunnen niet altijd maatwerkvoorschriften worden gesteld indien dat nodig is voor het bereiken van de doelen, omdat de bevoegdheid daartoe ontbreekt. Daar komt bij dat in de praktijk weinig maatwerkvoorschriften worden gesteld, ook als daarvoor wel de bevoegdheid bestaat, hetgeen overigens in overeenstemming is met de bedoeling van de wetgever zoals blijkt uit memories van toelichting bij diverse algemene regelingen.

Bij de vraag inzake het niveau van bescherming door algemene regels moet worden bedacht dat een vergelijking met een situatie waarin alle activiteiten aan een actuele vergunning zijn verbonden, in de meeste gevallen niet reëel is. Bij de uitbreiding van het toepassingsbereik

van het Activiteitenbesluit met grotere inrichtingen is in de meeste gevallen wel sprake van een overgang van regulering door middel van vergunning naar algemene regel. In de meeste gevallen waarin algemene regels zijn en worden vastgesteld, worden activiteiten gereguleerd die voorheen gedoogd werden. Een vergelijking tussen een situatie waarin activiteiten niet gereguleerd zijn en gereguleerd zijn met algemene regels, resulteert in de conclusie dat het beschermingsniveau toeneemt. Dat betekent echter niet dat voor lief moet worden genomen dat de bescherming door middel van algemene regels, als gevolg van een gebrek aan transparantie, uitvoerbaarheid, controleerbaarheid en handhaafbaarheid vermindert.

Van een andere orde is de vraag naar het *niveau* van bescherming dat de algemene regels bieden. Hiervoor is aangegeven dat sommige algemene regels een basisbeschermingsniveau beogen te bieden, waarbij door middel van maatwerkvoorschriften het gewenste niveau voor bijzondere situaties kan worden bereikt. Andere algemene regels bieden een hoog beschermingsniveau waarvan door middel van maatwerkvoorschriften afgeweken zou moeten kunnen worden in uitzonderingssituaties. De algemene regels bevatten, zo blijkt uit de onderzoeken, geen plicht of bevoegdheid om, in situaties waarin dat nodig is – bijvoorbeeld om aan geldende kwaliteitseisen te voldoen – maatwerkvoorschriften te stellen. Uit de onderzoeken volgt bovendien dat in algemene zin weinig maatwerkvoorschriften worden gesteld en dat, wanneer die worden gesteld, deze niet of nauwelijks gericht zijn op aanscherping van normen, maar op verduidelijking en versoepeling van normen.

Ons oordeel hierover is tweeledig. In de eerste plaats moet worden vastgesteld dat een algemene *plicht* om de algemene regels aan te scherpen in situaties waarin kwaliteitseisen overschreden worden, te ver zou gaan. De algemene regels reguleren immers maar een deel van de bronnen die tot verontreiniging leiden. Ook door andere bronnen aan te pakken, bijvoorbeeld de bedrijven waarvoor vergunningen gelden of door het nemen van maatregelen die tot een reductie van diffuse bronnen leiden, kan wellicht aan de kwaliteitseis worden voldaan. Anderzijds menen wij dat de algemene regels wel de *bevoegdheid* zouden moeten bevatten om maatwerkvoorschriften te stellen aan de onder de algemene regels vallende bronnen van verontreiniging, met als doel het behalen van de effectgerichte milieukwaliteitseisen. In het bijzonder ingeval door cumulatie van veel bedrijven of activiteiten waarvoor algemene regels gelden, een regionale piekbelasting bestaat van een verontreinigende stof (denk bijvoorbeeld aan de lozingen vanuit glastuinbouwbedrijven in het Westland), is een dergelijke bevoegdheid ons inziens gewenst. Inmiddels worden de milieugevolgen van zoveel activiteiten door middel van algemene regels gereguleerd, dat het ontbreken van een dergelijk (extra) sturingsinstrument onwenselijk is. De lasten voor het behalen van milieukwaliteitseisen komen anders mogelijk te eenzijdig bij de vergunningplichtige bedrijven te liggen.

7. Slot

Een opmerkelijke – en voor onderzoekers wat onthutsende – conclusie is, dat er na de onderzoeken die in de afgelopen tien jaar zijn gedaan naar de werking van algemene regels die de vergunningplicht vervangen³⁷ weinig veranderd is. Blijkbaar hebben deze onderzoeken niet geleid tot significante verbetering van de algemene regels. Een uitzondering vormt de

³⁷ A. van der Zouwen, J.M. Smits, W. Huiberts. M. Havenaar, *Toepassing eerste drie herziene 8.40 amvb's 8.40, eindrapportage praktijkervaringen*, 15 december 2000 (Deloitte & Touche). R.Uylenburg, W. Opperman, A.M.C. Polman, *Grenzen aan de algemene regel? Een evaluatieonderzoek naar de wenselijkheid van voortgaande regulering van inrichtingen via amvb's ex art. 8.40 Wm, ECWM 2002/79*.

invoering van het systeem van 'erkende maatregelen', waarmee de bedrijven die niet uit de voeten kunnen met de doelvoorschriften, geholpen worden. De andere knelpunten die in de onderzoeken van voor 2008 werden gesignaleerd, doen zich ook nu nog voor bij de nieuwe algemene regels op grond van de Waterwet en de Wet milieubeheer. Juist een nieuwe algemene regeling als het Activiteitenbesluit, waarin vele voorheen meer sectorale en specifieke algemene regels worden geïntegreerd, zorgt voor grote problemen, zowel bij het bestuur als bij bedrijven. Uit het onderzoek komt als belangrijkste oorzaak daarvan naar voren dat het Activiteitenbesluit juist door de vergaande integratie uitermate complex is geworden. In het bijzonder de problemen bij de doorzending van meldingen inzake lozingen vanuit inrichtingen door gemeenten aan de waterkwaliteitsbeheerders, moeten aandacht krijgen, niet alleen in verband met de uitvoering van het Activiteitenbesluit, maar ook in verband met de verlening van omgevingsvergunningen en handhaving op grond van de Wabo. Het moet wel goed gaan achter het loket!

Bij de vernieuwing van het omgevingsrecht hoort, zo volgt uit de Beleidsbrief Eenvoudig Beter³⁸ een verdergaande samenvoeging van bestaande regelingen. Uit de onderzoeken die in deze bijdrage aan de orde waren volgt echter dat de complexiteit van een algemene regeling toeneemt indien er sprake is van verdergaande verbreding van de reikwijdte van regels. Uit de onderzoeken volgt dat de kenbaarheid en duidelijkheid van de normen het beste gewaarborgd zijn bij algemene regels die een enkele, duidelijk omschreven activiteit reguleren, zoals het geval was in het, inmiddels in het Besluit lozen buiten inrichtingen opgenomen, Besluit lozingen vaste objecten. Hoe meer activiteiten en milieugevolgen in een algemene regeling worden geïntegreerd, hoe complexer en onduidelijker deze regeling wordt. Dat leidt tot *negatieve* gevolgen voor de rechtszekerheid, de transparantie, de handhaafbaarheid, het bereiken van het noodzakelijke beschermingsniveau en de administratieve en bestuurlijke lasten. Dit zijn juist aspecten waaraan algemene regels beogen een *positieve* bijdrage te leveren. Samenvoeging van regelingen is daarmee niet zonder meer een oplossing om de complexiteit van regelgeving te verminderen.

³⁸ Brief van 28 juni 2011.