

Vergaderjaar 2000–2001

27 664

Toekomst milieuwetgeving

Nr. 3

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 12 juli 2001

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹ heeft op 14 juni 2001 overleg gevoerd met minister Pronk van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over **de discussienota «Met recht verantwoordelijk» (27 664, nr. 1)**. Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Feenstra** (PvdA) complimenteert de minister met de gedegen, uitgebreide en toch goed leesbare discussienota. De regering pakt de herziening van de milieuwetgeving serieus en grondig aan. Er zal in het najaar een uitvoeringsprogramma aan de Kamer worden gezonden, terwijl wetswijziging in het komende jaar te verwachten is. Het doel is een goede, moderne wetgeving waarin de toekomstige ontwikkelingen op milieugebied goed te plaatsen zijn. Zijn fractie geeft de voorkeur aan een robuuste wetgeving en tekent daarbij aan dat herziening van de wet wat haar betreft geen vijf tot tien jaar hoeft te duren.

Hoewel de huidige Wet milieubeheer een goede wet is, maken de snelle ontwikkelingen die zich in de samenleving voordoen op het gebied van milieubeleid het noodzakelijk om de wet fundamenteel ter discussie te stellen. Zo is er bijvoorbeeld voor het veelbelovende instrument van verhandelbare emissierechten in het kader van de huidige wet geen plaats.

Zijn fractie hanteert de volgende uitgangspunten bij herziening van de wet. Wetgeving is een van de instrumenten voor milieubeheer, niet het enige instrument, maar wel een bepalend instrument dat milieubeleid op maat mogelijk moet maken en in de uitvoering flexibel moet zijn. In de wet dient een actieve invulling te worden gegeven aan begrippen als voorzorgbeginsel, eigen verantwoordelijkheid en duurzaamheid, met meer doelvoorschriften dan middelvoorschriften.

De nieuwe wet moet voldoende waarborgen opleveren voor betrokkenen, zoals medeoverheden en bedrijven maar ook voor burgers en hun organisaties. De overheid staat voor het algemeen belang en zal bij het nemen van haar besluiten de belangen van de burgers meewegen, maar de burgers en hun organisaties zullen niet altijd van het belang van die

¹ Samenstelling:

Leden: Witteveen-Hevinga (PvdA), Van Middelkoop (ChristenUnie), Feenstra (PvdA), Verbugt (VVD), Poppe (SP), Duivesteijn (PvdA), Augusteijn-Esser (D66), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), ondervoorzitter, Th. A. M. Meijer (CDA), voorzitter, Luchtenveld (VVD), Van Wijmen (CDA), Kortram (PvdA), Ravestein (D66), Van der Steenhoven (GroenLinks), Van Gent (GroenLinks), Rietkerk (CDA), Oplaat (VVD), Van der Staaij (SGP), Schoenmakers (PvdA), Waalkens (PvdA), Udo (VVD), Mosterd (CDA), Ten Hoopen (CDA) en Depla (PvdA).

Plv. leden: Dijkzema (PvdA), Stellingwerf (ChristenUnie), Valk (PvdA), Van Lente (VVD), De Wit (SP), Van Heemst (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Van Beek (VVD), Geluk (VVD), Schreijer-Pierik (CDA), Blok (VVD), Biesheuvel (CDA), Crone (PvdA), Giskes (D66), M. B. Vos (GroenLinks), Halsema (GroenLinks), Van den Akker (CDA), Niederer (VVD), Van 't Riet (D66), Spoelman (PvdA), Hindriks (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Visser-van Doorn (CDA), Leers (CDA) en De Boer (PvdA).

besluiten overtuigd zijn. Er moeten daarom voor burgers en hun organisaties voldoende waarborgen worden ingebouwd.

Een integrale aanpak binnen het milieubeleid op lokaal en regionaal niveau is gewenst, evenals op landelijk niveau tussen de verschillende poten van het departement van VROM en tussen het departement van VROM en de andere departementen.

Er dient een systematische decentralisatie plaats te vinden van alle taken die samenhangen met lokale en regionale omgevingskwaliteiten, waarbij minimumkwaliteitsnormen moeten gelden. Daar bovenop kunnen gebiedsafhankelijke kwaliteiten worden vastgesteld. De desbetreffende teksten in het NMP-4 spreken hem aan. Hij herinnert in dit verband aan de drie breed door de Kamer gesteunde moties op het gebied van decentralisatie van taken, minimumwaardes kwaliteitsnormen op lokaal en regionaal niveau en een stringent tweedelijns toezicht vanuit het Rijk.

Voor zijn fractie is niet zozeer het komen tot minder regelgeving maar eerder het realiseren van kwaliteit en duurzaamheid een eerste urgentie. Er dient bij de vormgeving van de wet uitdrukkelijk te worden gekeken naar uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Zijn fractie accepteert daarmee een zekere grofheid in de regelgeving. In tegenstelling tot de uitspraak in de nota dat «de gedoogpraktijk niet wordt gewijzigd» kan deze wat zijn fractie betreft consequent worden teruggeschoefd.

Hij is het ermee eens dat de Nederlandse wetgeving het internationaal milieurecht als vertrekpunt moet nemen. Kan de minister een inschatting maken van de zaken waarmee Nederland in de nabije toekomst te maken zal krijgen?

Hij kan zich vinden in het voorstel om in de wet niet alleen de uitvoering van de milieuregelgeving, maar ook het streven naar duurzaamheid, preventie en voorzorg op te nemen. Deze begrippen dienen dan wel juridisch hard, uitvoerbaar en toetsbaar te worden opgesteld.

Hij gaat akkoord met de vergunning op hoofdlijnen, maar ziet graag de aanvulling dat de markt en de marktpartijen ten gunste van het milieu moeten werken. Hij heeft daarbij het volgende voor ogen. De bedrijven die hun zaken goed op orde hebben, krijgen een vergunning op hoofdzaken. Zij moeten een milieujaarverslag opstellen en een aansprakelijkheidsverzekering afsluiten voor de externe effecten, terwijl de controle plaatsvindt door milieuaccountants. De overheid kan hierop dan regelmatig en steekproefsgewijs toezicht uitoefenen, maar verzekeringsmaatschappijen en gecertificeerde milieuaccountants zien in eerste instantie toe op de naleving.

Het is zijn ervaring dat integratie tussen milieuplannen en ruimtelijke plannen op lokaal en provinciaal niveau goed verloopt. Integratie tussen de Wet milieubeheer en de niet-VROM-milieuwetgeving lijkt hem een goede zaak, evenals het interdepartementaal opzetten van een onderzoek door taakgroepen. Het valt hem op dat bij de niet-VROM-wetten die volgens de minister voor integratie in aanmerking komen, de Luchtvaartwet ontbreekt.

Er wordt een gedragscode voorgesteld tussen overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties om te komen tot afspraken. Hij ziet dat als een formalisering van het groene poldermodel. Wordt het kader dat het kabinet hiervoor al eerder heeft opgesteld, hiermee gewijzigd of wordt hieraan een juridische basis gegeven?

Hij is het er mee eens dat provincie en Rijk een aanwijzingsbevoegdheid krijgen, zoals dat ook in de ruimtelijke ordening het geval is, om als ultimum remedium andere bevoegde gezagen tot handhaving te dwingen. In welke situaties kan van een dergelijke bevoegdheid gebruik worden gemaakt? Voor zijn fractie blijft het Rijk de tweedelijns handhaver.

Gemeenten, provincies en waterschappen moeten hun taken goed uitvoeren, maar het Rijk heeft als tweedelijns toezichthouder een zeer verantwoordelijke taak. Overigens is het niet zijn bedoeling om wijzigingen aan te brengen op een aantal terreinen, waar het Rijk als bevoegd

gezag eerstelijns handhaver is. Hij ziet alleen niets in uitbreiding op dit vlak. Een vraag die hierbij een rol speelt is of de huidige financiële toerusting en capaciteit van de provincies en gemeenten voldoende is om de handhavingstaken goed uit te voeren. Door de economische groei is ook het aantal inrichtingen toegenomen. Hij pleit voor het verrichten van een onderzoek op dit punt.

De mogelijkheid om tot kwaliteitsverbetering te komen via regionale milieudiensten spreekt zijn fractie aan. Dient verdere stimulering hiervan vrijwillig te gebeuren of moet dit worden opgelegd?

Hij mist in de nota een kritische beschouwing van het instrument MER. De commissie-MER heeft zelf een evaluatie uitgevoerd. Kan de minister hier naar kijken?

De heer **Klein Molekamp** (VVD) merkt op dat in de discussienota die fundamenteel op het milieubeleid ingaat, twee thema's centraal worden gesteld die zijn fractie aanspreken: de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven en gemeenten en de vermindering van de administratieve lastendruk.

De huidige milieuwetgeving is moeilijk handhaafbaar. Zij is te ingewikkeld voor de samenleving en voor gemeenteambtenaren vaak onuitvoerbaar, omdat individuele regels vaak haaks staan op de lijn van het grotere geheel. Zijn fractie onderschrijft de lijn van de discussienota om tot een betere milieuregelgeving te komen zonder meer, maar vraagt zich daarbij wel af hoe je van het bestaande wetgevingssysteem kunt overstappen op het nieuwe systeem. Met afbouw van de oude wet en opbouw van de nieuwe wet zal een lange periode gemoeid zijn, waarbij doublures of lacunes zullen optreden. Ook de juridische consequenties die dit eventueel heeft, verdienen aandacht.

Een belangrijk criterium voor zijn fractie is de handhaafbaarheid van de nieuwe wet. Het invoeren van milieuvergunningen op hoofdlijnen spreekt hem aan, maar zijn deze handhaafbaar? De nota constateert terecht dat de huidige fragmentarische milieudoelen makkelijker herkenbaar en handhaafbaar zijn. De nieuwe integrale benadering is wellicht vager en daardoor moeilijker handhaafbaar.

De minister kiest internationaal milieurecht als vertrekpunt, maar lijkt daarbij niet altijd even consequent te handelen. Zo steunde hij bijvoorbeeld het initiatiefvoorstel-Vos, terwijl dat het internationaal milieurecht niet als uitgangspunt kiest. Ook in zijn handelwijze op het gebied van de convenanten lijkt enige inconsistentie te bespeuren.

Zijn fractie vindt het belangrijk dat meer nadruk wordt gelegd op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven, waarbij een goede handhaving van belang is. Het is gebleken dat het in detail voorschrijven van wetten in de praktijk tot grote tekortkomingen kan leiden. Middelvorschriften kunnen in de praktijk op juridisch vlak een zeker risico inhouden. Hij voelt er daarom meer voor om de doelvoorschriften centraal te stellen. Bij een doelvoorschrift is het bedrijf volledig verantwoordelijk voor het realiseren van het doel. Overigens zouden bedrijven zich in de praktijk actiever kunnen opstellen en een signaal afgeven, wanneer ze door verschillende overheidsinstanties tegenstrijdige maatregelen krijgen opgelegd om het doel te halen.

Zijn fractie kan zich vinden in de invoering van een milieuschaderegeling. Is de minister van plan tot invoering hiervan te komen in lijn met de Europese regelgeving? Overigens lijkt invoering van de regeling hem pas zinvol, als de doelvoorschriften van kracht zijn, omdat er in de overgangsfase een zekere frictie kan ontstaan.

Wat de verlichting van de administratieve lasten betreft, wijst hij op de breed door de Kamer ondersteunde motie uit november 1996, die de regering verzoekt om de administratieve lasten die uit de wet Milieubeheer voortvloeien zoveel mogelijk te beperken door de uitvoerders van de

wet beter gebruik te laten maken van moderne vormen van informatieverwerking. Deze motie is nog steeds niet uitgevoerd.

In de nota wordt ingegaan op de verantwoordelijkheden van gemeenten, provincies en Rijk bij de handhaving. De minister vraagt zich af of het verstandig is om de verantwoordelijkheden op dit gebied bij de gemeenten te laten. Samenwerking in regionale milieudiensten lijkt een goed alternatief. Wat gebeurt er als gemeenten hieraan niet willen meewerken? Levert aansluiting bij regionale milieudiensten geen spanning op met typisch gemeentelijke bevoegdheden? Zijn fractie wil de garantie hebben dat de handhaving te allen tijde door professionele organisaties gebeurt, die de omvang en de middelen hebben om de wetgeving en de AMvB's bij te houden. Het wetsvoorstel Handhavingsstructuur zal in de tweede helft van 2001 naar de Raad van State worden gezonden. Kan de minister al iets zeggen over de verdeling van de bevoegdheden? En hoe staat het met het handhaafbaarheidsproject milieuregelgeving dat in 2001 van start is gegaan? Hoe wordt de uitvoeringsregeling op AMvB-niveau daarin meegenomen?

De heer **Poppe** (SP) vindt het noodzakelijk dat het bed van de milieuregelgeving van tijd tot tijd flink wordt opgeschud. Voor zijn fractie moet het uitgangspunt van het milieubeleid zijn dat een voortdurende afweging tussen economische belangen, milieubelangen en maatschappelijk nut plaatsvindt. Hij herinnert in dit verband graag aan de toekomstvisie van de vorige minister van VROM, mevrouw De Boer. Zij was van mening dat wij voor de lange termijn nationaal en mondiaal moeten werken aan economische structuren, waarin duurzaam gebruik wordt gemaakt van grondstoffen en waarin milieuzorg een integraal onderdeel van de economische besluitvorming is. Dat betekent dat het opschudden van het milieubed ook het opschudden van de economische machtsverhoudingen in de samenleving is. Zijn fractie mist in de discussienota en het NMP-4 van deze minister de toekomstvisie van de vorige minister. Hij krijgt uit de tekst van de nota sterk de indruk dat geen duidelijke politieke keuzes worden gemaakt.

Zijn fractie is ervan overtuigd dat de plannen voor de toekomstige milieuwetgeving door een neoliberaal kabinet niet verwezenlijkt kunnen worden. Het is op zich een goed plan om de milieuwetgeving te bundelen in de Wet milieubeheer met als eerstverantwoordelijke de minister van VROM, maar er wacht de minister van VROM een zware taak. Het milieubeleid raakt op bijna alle fronten het economisch beleid. Er wordt voorgesteld om in EU-verband te bepleiten om in besluitvorming over regelgeving te zoeken naar een evenwicht tussen de belangen van de harmonisatie en de interne markt en het milieubelang. In aanmerking genomen wat er mondiaal en op Europees niveau gebeurt, is hij bang dat het milieu bij die afweging niet de doorslag zal geven.

De heer Poppe is het op zich eens met de voorstellen die in de discussienota worden gedaan. Het voorstel om de belangrijke milieubeginselen zoals het duurzaamheidsbeginsel, het preventiebeginsel en het voorzorgbeginsel te codificeren, het voorstel om milieuvergunningen te toetsen aan gemeentelijke bestemmingsplannen en het streven om de milieuwetgeving meer integraal te maken en milieuvergunningen voor alle bedrijven op het bedrijventerrein samen te bundelen tot een vergunning voor het hele terrein, kunnen rekenen op de steun van zijn fractie. Ook het voorstel voor een regeling waarbij de overheid de bevoegdheden heeft om voor stoffen en producenten regels te stellen, wanneer het vermoeden bestaat dat er ernstig nadelige gevolgen zijn voor het milieu, heeft de instemming van zijn fractie evenals het voorstel voor het maken van een nadere afweging van de bevoegdheden van inrichtingen waarvoor de gemeente op dit moment bevoegd gezag is.

De heer **Van der Steenhoven** (GroenLinks) is van mening dat de discussienota een goede basis biedt voor de vernieuwing van het milieubeleid. De nota sluit goed aan op het zojuist uitgekomen NMP-4. Hij vindt het om drie redenen van belang dat er een nieuw milieubeleid tot stand komt. Er is een bredere definitie van het begrip «milieu» noodzakelijk. Er is een evaluatie nodig van het beleid met betrekking tot de convenanten en de zelfregulering. Er moet een beleid komen op het gebied van grondstoffen en materialen.

Hij kan zich goed vinden in de brede definitie van het begrip «milieu» uit het NMP 4 als het zich ontwikkelen van het milieubeleid van milieu naar duurzame ontwikkeling. Dit bredere begrip dient in de wet verankerd te worden. Het heeft te maken met sociaal-economisch beleid en het streven naar een groene economie, waarin economie en milieu meer met elkaar in evenwicht zijn. De brede definitie moet ook betrekking hebben op andere ministeries zoals Economische Zaken, Verkeer en Waterstaat en Landbouw. In het NMP-4 worden een aantal essentiële kenmerken genoemd, zoals het voorzorgprincipe, de vervuiler betaalt, het Alara-beginsel en de bestrijding aan de bron. Al die elementen moeten in de wet worden vastgelegd. Momenteel weegt in wettelijke bepalingen het economisch belang vaak zwaarder dan de bescherming van het milieu of het streven naar duurzame ontwikkeling. Bij een bredere definitie die een wettelijke verankering heeft, zullen het milieubelang en het gezondheidsbelang een zwaarder accent krijgen. Versteving van het begrip duurzame ontwikkeling in de wet geeft meer mogelijkheden om het milieubelang tegenover het economisch belang te zetten.

Hij is het eens met de conclusie in het NMP-4 dat convenanten een goede functie vervuld hebben en soms nog vervullen. In sommige gevallen is echter een duidelijke regelgeving beter. Zijn fractie vindt het belangrijk dat er op de juiste manier en onder randvoorwaarden ruimte wordt gegeven aan de eigen verantwoordelijkheid. Dat betekent niet dat bepaalde regels domweg geschrapt moeten worden. Termen als stimuleren en faciliteren kunnen niet hand in hand gaan met vrijblijvendheid, maar wel met transparantie, controle en corrigeren.

Het is de bedoeling dat op het gebied van grondstoffen- en materialenbeleid duurzaam ondernemen en ketenbeheer door de nieuwe wet mogelijk worden gemaakt. De motie over dematerialisatie is in het NMP-4 op een goede manier verwerkt. Hoe denkt de minister controle te krijgen over de ketenbenadering, de wijze van gebruik van grondstoffen en de manier waarop de winning in de derde wereld plaatsvindt? Zijn fractie is van mening dat de verruimde reikwijdte van de Wet milieubeheer een instrument zou kunnen zijn. Dit element is door de Kamer aan de wet toegevoegd, maar hier wordt nog weinig gebruik van gemaakt. Kan de minister de mogelijkheden die dit instrument biedt, nader uitwerken?

Zijn fractie is van mening dat samenwerking van de regionale milieudiensten op zeer korte termijn gerealiseerd moet worden.

Hij maakt tot slot een opmerking over de actio popularis. Onderzoek heeft uitgewezen dat de actio popularis niet leidt tot vertraging in de beleidsvorming. Zijn fractie adviseert de minister daarom de actio popularis niet af te schaffen. De rechten van de burgers moeten in het nieuwe wetsvoorstel gewaarborgd blijven.

De heer **Van Wijmen** (CDA) vindt de discussienota een belangrijk stuk en heeft hierover een positief oordeel. Zijn fractie acht het van groot belang dat er een goed evenwicht bestaat tussen beleidsuitgangspunten en uitgangspunten van democratie en rechtsstaat. Er bestaat een risico van verstoring van evenwicht als de wetgever te eenzijdig terugtreedt en de milieubescherming te veel overlaat aan het vrije spel van de maatschappelijke krachten. Het kabinet stelt dat het milieu is te beschouwen als een collectief goed, dat bovendien zelf niet mondig is. Zijn fractie stelt zich op het standpunt dat de markt collectieve waarden onvoldoende reguleert,

zodat overheidsinterventie altijd nodig is en in de toekomst in belang zal toenemen. De regering stelt terecht dat onomkeerbare schade voor mens en milieu voorkomen moet worden, omdat er grenzen zijn aan de milieugebruiksruimte.

In de nota wordt steeds gesproken over milieubelangen. Het lijkt hem beter te spreken over het belang van de bescherming van milieuwaarden. Het is van grote betekenis om een aantal beginselen van milieurecht te codificeren, zoals het duurzaamheidsbeginsel, het preventiebeginsel, het Alara-beginsel en het voorzorgbeginsel. Hij twijfelt eraan of het mogelijk is om een absolute ontkoppeling van economische groei en druk op het milieu tot stand te brengen, omdat de volumetoename telkens het effect zal inhalen. Hij wijst in dit verband op het toegenomen energiegebruik en de CO₂-uitstoot. De regering zegt dat er om een duurzame economische ontwikkeling te bereiken «zwaardere, moeilijker te behalen doelstellingen nodig zijn, die waarschijnlijk ook consequenties zullen hebben voor economische structuren». Zijn fractie wil milieupolitiek bedrijven vanuit de erkenning dat de samenleving onherroepelijk zal vastlopen, als iedereen steeds meer wil hebben van alles. Wetgeving wordt gezien als een instrument, waarin de juridische grenzen van het speelveld worden vastgelegd alsmede de taken van de overheid en de rechten van de burgers. Hij zou bij de vormgeving van de zorgplicht ook aandacht willen vragen voor de plichten van burgers.

Zijn fractie kan zich vinden in een verbreding van het begrip «milieu», maar is van mening dat ook het water en de niet-VROM-wetgeving hierbij betrokken dienen te worden. Hij pleit verder voor een provinciale scharnierfunctie in de plansituatie, het milieuprogramma, het streekplan, het waterhuishoudingsplan en het landinrichtingsprogramma.

Hij kan zich vinden in de suggestie om het milieu niet als belang maar als waarde expliciet in de afweging te betrekken en hierbij ook rekening te houden met de Europese dimensie.

De verantwoordelijkheid voor het codificeren van een aantal beginselen ligt bij de wetgever, maar de plicht tot naleving berust bij bedrijfsleven en burger. Het idee van een gelijkkluidend geformuleerde zorgplicht gericht op verschillende doelgroepactoren spreekt hem aan, maar daarbij dient goed te worden gelet op een zo groot mogelijke bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaafbaarheid.

Hij kan zich vinden in het voorstel om in een vergunning meer ruimte te bieden voor eigen verantwoordelijkheid. Daarbij dient dan wel de mogelijkheid van uitruil binnen inrichtingen te worden geclausuleerd in die zin dat nimmer onomkeerbare milieuaantasting kan worden geaccepteerd, iets dat nog veel sterker geldt voor uitruil tussen inrichtingen onderling. Het voorstel om een basis te creëren voor een stelsel van verhandelbare emissies krijgt de steun van zijn fractie, evenals het uitbreiden van het systeem van algemene regels.

Het voorzorgsbeginsel en de zorgplicht voor producenten moeten zodanig geformuleerd worden dat zorg wordt gedragen dat geen producten met negatieve gevolgen voor het milieu en voor de natuur in omloop worden gebracht.

Hij gaat akkoord met de mogelijkheid om in te grijpen in de keten, maar het is de vraag of dit mogelijk is zonder nadelen te compenseren. Hier dient te worden gekeken naar de relatie met de artikelen 15.20 en 15.21 van de Wet milieubeheer.

Het is een goed idee om de wetgeving erop te richten om eisen ten aanzien van de diverse milieucompartimenten in het bestemmingsplan onder te brengen, maar daarbij dient ook het water genoemd te worden. In dit kader zou gestudeerd moeten worden op het «specialiteitsbeginsel». Hij sluit zich aan bij de uitspraak dat de actio popularis niet afgeschaft dient te worden. Onderzoek wijst uit dat deze leidt tot dejuridisering en een betere afweging. Hij is het ermee eens dat het behouden van de actio

popularis ingewikkelde discussies voor de rechter voorkomt en tegelijkertijd een serieuze en goede rechtsbescherming biedt.

Antwoord van de regering

De **minister** merkt op dat discussienota «Met recht verantwoordelijk» een voorlopig sluitstuk vormt van de jarenlange discussies, die hebben plaatsgevonden. Hij is blij dat vandaag overleg gevoerd wordt over deze nota. Het gaat daarbij van zijn kant niet om de verdediging van reeds vaststaand beleid. Het is meer zijn bedoeling om naar aanleiding van de inbreng van de Kamer nader van gedachten te wisselen. Natuurlijk is het zijn wens om tot een verdere structurering te komen aan de hand van de concrete voorstellen, die het skelet zijn van de nota en waaraan een grondige analyse ten grondslag ligt. Maar de reacties van de verschillende fracties op de voorstellen zijn voor hem van groot belang bij de verdere uitwerking. Hij begrijpt heel goed dat niet ieder lid in het korte tijdsbestek van dit overleg op alle voorstellen heeft kunnen reageren. Hij is daarom graag bereid om additionele gedachten, suggesties en kanttekeningen van de leden van de commissie op korte termijn na dit overleg schriftelijk te ontvangen.

Het is zijn bedoeling om het vervolgtraject, waarover aan het eind van de discussienota gesproken wordt, te bekorten. Er vindt op 27 juni a.s. een nationale studiedag plaats over de discussienota en er komen nog enkele andere bijeenkomsten. Hij wil echter niet wachten op de afronding van al deze zaken, omdat het dan te lang gaat duren voor er uiteindelijk wetgeving totstandkomt. Het NMP-4 is de laatste nota geweest in deze kabinetsperiode. Hij wil het laatste jaar gebruiken om tot een begin van uitvoering te komen. Voor hem vormen de hier genoemde voorstellen het uitgangspunt voor een uitvoeringsprogramma en een wetgevingstraject.

Het verheugt hem dat er door de fracties heen grote instemming valt te constateren met de discussienota, al zijn er ook duidelijk verschillen van opvatting. Hij zal de vier door de PvdA-fractie genoemde uitgangspunten als kapstok voor zijn betoog nemen. Hij is het eens met de stelling dat wetgeving een belangrijk instrument is, maar niet het enige en dat daarom flexibiliteit geboden is. Dat betekent volgens hem niet dat je dus bij voorbaat moet kiezen voor doelvoorschriften in plaats van voor middelvoorschriften. De keuze voor middel- of doelvoorschriften is afhankelijk van het specifieke onderwerp. Bij geïntegreerd beleid en bij te delegeren beleid voorzover het de leefomgeving betreft, ligt een keuze voor doelvoorschriften voor de hand. Daarbij kan aan lagere (mede)overheden ruimte worden geboden om daar invulling aan te geven. Daarbij kunnen de procedures in de regelgeving worden vastgelegd, waarbij kan worden zeker gesteld dat burgers daarin behoorlijk kunnen participeren. Bij enkele andere belangrijke elementen van het begrip «milieu» zou hij expliciet de keuze willen maken voor middelvoorschriften, omdat doelvoorschriften te veel vaagheid meebrengen. Hij denkt daarbij aan essentialia als gezondheid of veiligheid. Hij zou in het algemeen het volgende willen stellen: Wanneer het mogelijk is om zaken ten opzichte van elkaar af te wegen, ligt een keuze voor doelvoorschriften meer voor de hand. Wanneer zaken een absoluut karakter dragen, zijn middelvoorschriften geboden. Hij is benieuwd of de commissieleden zich daarin kunnen vinden.

De heer **Klein Molekamp** (VVD) merkt op dat middelvoorschriften, ook als het om gezondheid of veiligheid gaat, het nadeel hebben dat ze statisch zijn. Doelen zijn gemakkelijker toetsbaar, terwijl middelvoorschriften in geval van nieuwe technologische ontwikkeling een verouderingsproces kunnen opleveren.

De heer **Feenstra** (PvdA) heeft bewust gepleit voor meer doelschriften, niet voor uitsluitend doelvoorschriften. In sommige sectoren, zoals het

midden- en kleinbedrijf, heeft men bij gebrek aan expliciete kennis, liever middelvoorschriften. Eenvoudige naleving en handhaving kunnen soms gediend zijn met een eenvoudig middelvoorschrift.

De heer **Van Wijmen** (CDA) vraagt zich af of een doelvoorschrift niet meer aangewezen wordt naarmate iets minder afweegbaar is.

De heer **Poppe** (SP) heeft niets tegen het aanleggen van bepaalde criteria bij de keuze voor doel- of middelvoorschriften, maar vraagt zich af waar de grijze gebieden dreigen te ontstaan. Veiligheid en gezondheid hebben ook te maken met leefomgeving. De minister dient bij een nadere uitwerking duidelijk aan te geven waar lagere overheden bij de aanpak van de leefomgeving met doelen moeten werken en welke middelen zij daarvoor hebben.

De **minister** sluit de discussie over dit uitgangspunt af met de volgende kanttekeningen. Duidelijkheid en eenvoud in de regelgeving zijn gewenst, maar deze dienen niet zo streng doorgevoerd te worden dat de regelgeving statisch wordt en geen rekening meer kan houden met ontwikkelingen die zich voordoen in de preferenties van mensen of op technologisch gebied. Wanneer je de handhaafbaarheid en de uitvoerbaarheid als uitgangspunt neemt, is een middelvoorschrift voor een bedrijf vaak makkelijker dan een doelvoorschrift. Soms is het mogelijk om aan het bedrijf zelf over te laten welke keuze men maakt. Soms is het doel zeer belangrijk en kan de formulering van een doel meer zekerheden bieden dan de formulering van een middel. Maar doeleinden kunnen soms ook vaag zijn, bijvoorbeeld in de sfeer van de gezondheid.

De minister is het eens met het tweede uitgangspunt dat er waarborgen moeten zijn voor de burgers en hun organisaties. Daarbij is sprake van een aantal dimensies. De eerste is het belang van de burger dat met die wetgeving beoogd wordt gediend te zijn. Het uitgangspunt van het milieubeleid moet altijd zijn dat wordt gegarandeerd dat er geen negatieve consequenties zijn op het welzijn van de burger ten gevolge van economische, technologische en andere veranderingen in de leef- en werk-omgeving. Of de burger dit altijd beter kan beoordelen dan de overheid, waardoor talloze procedures mogelijk worden, is voor hem de vraag. Hij hecht aan een goed democratisch gelegitimeerd besluitvormingsproces van parlement en overheid, waarbij dat belang is vormgegeven in de wet zelf. Er dient ook rechtsbescherming te zijn voor burgers wier belangen door een bepaalde ontwikkeling worden geschaad, terwijl de desbetreffende wet er juist op toeziet om dat te voorkomen. Maar ook degenen die schade toebrengen en door de wet worden aangepakt, moeten de mogelijkheid tot een bezwaarprocedure hebben, omdat ook de overheid fouten kan maken.

Hij merkt in dit verband op dat hij blij is met de opmerkingen die van verschillende kanten zijn gemaakt over de instandhouding van de actio popularis.

De heer **Van Wijmen** (CDA) vindt de vraag of rechtens niet onmiskenbaar onredelijk is afgewogen, interessant. Je mag die marginale toetsing niet ontdoen van rechtsbescherming omdat je anders in strijd raakt met het Europees verdragsrecht. Bijna alle besluiten raken de burger in zijn privé-situatie, zijn welzijnssituatie en zijn ideële situatie.

De heer **Klein Molekamp** (VVD) is het ermee eens dat de afweging van het algemeen belang behoort plaats te vinden in het democratische huis. Hij wil hierbij echter een complementaire opmerking maken. In de situatie van het oneindig door kunnen procederen, profiteert degene die bestaande belangen heeft boven degene die belang heeft bij de nieuwe situatie. Er zullen bij de besluiten die de regering neemt, altijd mensen op

achteruitgaan, maar het eindeloos doorprocederen houdt de nieuwe situatie tegen, terwijl er in de nieuwe situatie ook mensen op vooruitgaan.

De heer **Van der Steenhoven** (GroenLinks) merkt op dat niet de inspraakprocedure maar de overheid zelf vaak oorzaak is van een vertraging in de uitvoering van de besluitvorming.

De **minister** merkt op dat zijn betoog meer principieel bedoeld is. De overheid dient de ambitie te hebben dat niemand het algemeen belang zo goed kan dienen als zij. Wanneer zij faalt, dient zij aangesproken te worden door degenen namens wie zij faalt. Dat is mogelijk via democratische procedures, maar ook door burgers die de overheid zelf aanspreken. Maar burgers moeten het niet altijd beter weten dan de overheid, want er is ook een afweging in totaliteit. Neem bijvoorbeeld de kwaliteit van het drinkwater. Als de overheid in de wet- en regelgeving en de toepassing ervan haar verantwoordelijkheid waarmaakt, moeten burgers niet het recht hebben om verder te gaan in het afdwingen daarvan. Degenen die schade lijden door de toepassing van de regelgeving, moeten recht hebben op rechtsbescherming en een beroep- en bezwaarprocedure, omdat de overheid fouten kan maken.

De minister gaat vervolgens in op het begrip «milieubelang». Het gaat weliswaar om het belang van milieuwwaarden, maar in de praktijk gaat het om het formuleren van het milieubelang versus het economische belang. Wanneer je het belang van milieuwwaarden tegenover het economisch belang gaat stellen, wordt deze omschrijving al snel een randvoorwaarde waarbinnen het economisch belang wordt nagestreefd. De overheid is als het gaat om het milieubelang en andere belangen die niet automatisch vanuit de markt worden gediend, in eerste instantie degene die de afweging van risico versus maatschappelijk nut goed kan maken en in wet- en regelgeving vastleggen. Dat is in de analyses rond deze discussienota gedaan evenals in de vijfde nota.

Het derde uitgangspunt was de integratie van de regelgeving van ruimtelijke ordening en milieu. De minister is hier een groot voorstander van. Er is opgemerkt dat dit ook dient te gebeuren met wet- en regelgeving vanuit andere departementen. In de nota worden een aantal onderwerpen genoemd, waarvan er drie op het terrein van Verkeer en Waterstaat liggen, een op dat van Economische Zaken en een op het terrein van Landbouw. De Kamer heeft ook water en luchtvaart genoemd. Het is de vraag of al deze zaken in de nieuwe Wet milieubeheer opgenomen kunnen worden. Hij zou zich kunnen voorstellen dat sommige zaken worden geïntegreerd in een wet die niet vanuit VROM wordt opgesteld, zoals is gebeurd in de Mijnbouwwet, die hij overigens geen gelukkig voorbeeld vindt van externe integratie.

Het laatste uitgangspunt was dat de regelgeving niet per se minder hoeft te zijn, maar dat bij minder regelgeving een zekere grofheid mag worden geaccepteerd. De minister is van mening dat er te veel regelgeving is, wat ook blijkt uit het feit dat sommige regelgeving met elkaar in strijd is. Hij is niet voor minder regelgeving als doelstelling op zich, maar soms is de regelgeving zo ingewikkeld geworden dat ze tot onhanteerbare situaties leidt. Regelgeving dient een instrument te zijn om de toetsbaarheid, handhaafbaarheid en transparantie te verbeteren.

De minister zal de inhoud van de drie moties die handelen over de gebiedseigen delegatie van bevoegdheden nader bekijken. Het gaat hier om een van de kernpunten van de wet- en regelgeving. Binnen afzienbare tijd zal een aantal wetsontwerpen met betrekking tot de handhavingsstructuur en de bevoegdheden van provinciale en gemeentelijke overheden de Kamer bereiken. Dit raakt ook aan de relatie tussen eerste- en tweedelijns handhavingsbevoegdheden. Zijn ervaring is dat sommige dingen op een aantal terreinen beter gebeuren wanneer de overheid ze op nationaal niveau doet. Hij is zich ervan bewust dat regering en parlement

gezamenlijk bewust hebben gekozen voor delegatie van bevoegdheden naar medeoverheden, maar dat heeft niet altijd een goed effect gehad. De minister is benieuwd naar de uitkomsten van het rapport-Alders, waarover het kabinet voor de zomer een standpunt hoopt te geven. Hij is het ermee eens dat de overheid niet te veel bevoegdheden naar zich toe moet trekken, maar hij sluit niet uit dat de eerstelijnsbevoegdheden zich op een enkel terrein qua sector of thema voor uitbreiding lenen. Hij behoudt zich het recht voor om met voorstellen terzake komen. Dit heeft soms ook te maken met het probleem van de met elkaar strijdige verantwoordelijkheden, de «dubbele petten».

De minister is het ermee eens dat de internationale dimensie in het milieubeleid belangrijk is. Hij is van plan bij de opstelling van de eigen regelgeving zo goed mogelijk te anticiperen op de op komst zijnde Europese wetgeving. Hij denkt daarbij vooral aan de regelgeving in het kader van de EU en een aantal grote wereldwijde milieuverdragen. Daarin zitten vaak zeer interessante beginselen, die omschreven zijn. Deze dienen op een soortgelijke wijze gecodificeerd te worden in de eigen nationale wetgeving.

Het is de bedoeling dat alle beginselen zullen worden gecodificeerd. De wijze waarop en de plaats waar dat gebeurt, moet nader worden bepaald. Dat zal een ingewikkelde discussie vergen met zijn collega van Justitie. Niet alle beginselen hebben dezelfde betekenis. Het is een absolute noodzaak om het duurzaamheidsbeginsel te codificeren, omdat daarmee de basis wordt gelegd voor een goede jurisprudentie, die leidt tot afweging. De opmerking dat de plannen voor de toekomstige milieuwetgeving door een neoliberaal kabinet niet verwezenlijkt kunnen worden, snijdt geen hout. Zowel de discussienota als het NMP-4 zijn afkomstig van het kabinet. Wanneer de beginselen zullen zijn gecodificeerd, is de garantie van een evenwichtige afweging tussen economie en milieu gegarandeerd, ook in de toepassing van de wet. Dat zou een grote overwinning betekenen. Het duurzaamheidsbeginsel en het voorzorgbeginsel zijn vastgelegd in internationale verdragen, die door Nederland zijn ondertekend. De minister zal de opmerkingen die gemaakt zijn over de zorgplicht en de omschrijving ervan, bij de uitvoering meenemen. De opmerkingen die gemaakt zijn over de brede vergunningplicht en de inrichtingen, zijn een onderstreping van hetgeen in de nota wordt voorgesteld. Hij is het ermee eens dat een ketenbenadering soms betekent dat je een nadeel moet compenseren. Het gaat daarbij vaak om de procedure, de wijze waarop de compensatie kan plaatsvinden.

Ontkoppeling is inderdaad noodzakelijk maar niet voldoende. Soms moeten er zulke sterke grenzen worden gesteld aan het gebruik van iets dat schaars is, dat het volume de grenzen zou overschrijden als er toch wordt ontkoppeld. Bij water en gebruik van de ruimte zou dat bepaalde consequenties kunnen hebben.

Hij is blij met de opmerkingen over de wenselijkheid om de verhandelbaarheid van emissies onder te brengen in de nieuwe wet.

Hij onderschrijft de opmerkingen die gemaakt zijn over de zelfregulering en de convenanten. Convenanten kunnen een instrument zijn maar soms zijn andere instrumenten gewenst. Een goede analyse is op dit punt van belang. De tekst, zoals deze geformuleerd is in het NMP-4, is een afgewogen tekst, onderschreven door alle collega's in het kabinet.

Er dient in het kader van de ketenbenadering in de Wet milieubeheer niet alleen goed gekeken te worden naar productenbeleid, maar ook naar stoffenbeleid, grondstoffenbeleid en materialenbeleid.

Hij zal het voorstel voor de gedragscode nader bekijken. Het is niet zijn bedoeling dat deze een formalisering is van het groene poldermodel. De minister is voorstander van een milieuschaderegeling. Deze zal binnen bepaalde beperkingen in overeenstemming moeten worden gebracht met de regelingen op Europees niveau.

Hij zal de motie over de beperking van de administratieve lasten door meer gebruik te maken van ICT nog eens van stal halen.

De minister zal de handhaafbaarheid als een belangrijk uitgangspunt hanteren bij de uitvoering van de nota.

Hij heeft zich op dit moment nog geen voorstelling gemaakt van de eventuele consequenties die de lange overgangperiode van de oude wet naar de nieuwe wet kan hebben, maar hij zal de opmerkingen die hierover gemaakt zijn in de uitvoering betrekken.

Het instrument van de verruimde reikwijdte is indertijd inderdaad in de wet ingebracht. Dit instrument zal in de toekomst beter moeten worden uitgebouwd.

De minister streeft ernaar consequent te zijn, maar dat is niet altijd gemakkelijk. Bij het initiatiefvoorstel-Vos ging het om de in dat geval meest haalbare oplossing.

De voorzitter van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
Th. A. M. Meijer

De griffier van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
Jonker