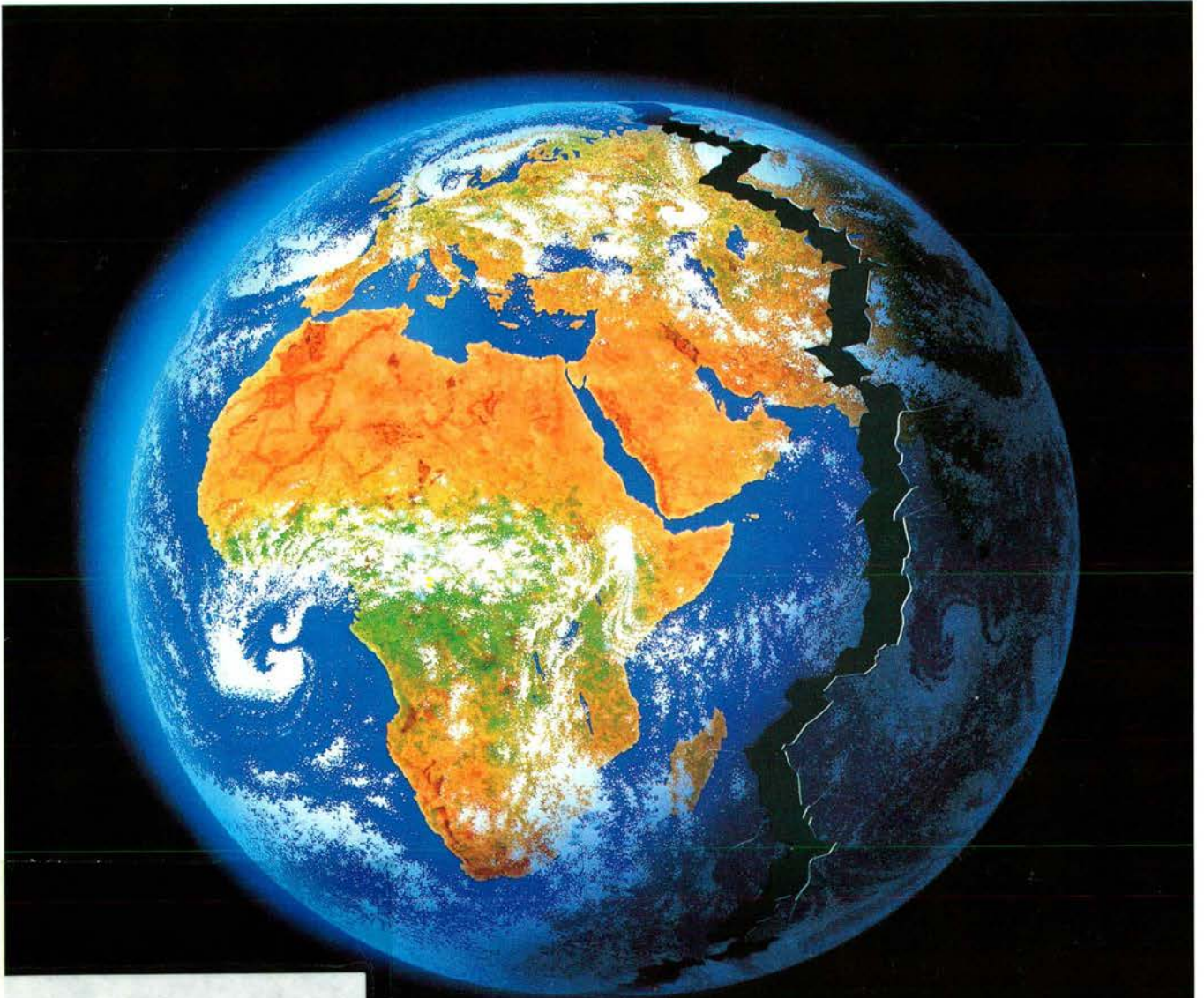


Nationaal Milieubeleidsplan-plus

Notitie Instrumentarium + duurzaam bouwen



Rijkswaterstaat

Rijksinstituut voor Kust en Zee/RIKZ
Bibliotheek (Den Haag)

C-2845, 22 202

Vergaderjaar 1989-1990

C-2045, 22 202

21 137

Nationaal Milieubeleidsplan

Nr. 22

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 14 juni 1990

Hierbij zend ik u mede namens mijn ambtgenoten van Economische Zaken, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Verkeer en Waterstaat de in het NMP-plus aangekondigde Notitie instrumentarium, handhaving en de uitbouw van de WABM.

In deze notitie, die een bijlage bij het NMP-plus vormt, wordt achtereenvolgens ingegaan op algemene accenten bij de inzet en verdere ontwikkeling van het instrumentarium voor het milieubeleid, op algemene aspecten van de handhaving en op de achtergronden van de uitbouw van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne.

Tevens treft u aan de adviezen van de Commissie voor de Toetsing van wetgevingsprojecten die zijn gebruikt bij de voorbereiding van het NMP-plus. Deze adviezen betreffen 1) de inzet en de ontwikkeling van het instrumentarium en de handhavingsaspecten daarvan in het NMP-plus en 2) de uitbouw en toekomstige structuur van de WABM (interim-advies).

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. G. M. Alders

Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat
Rijksinstituut voor kust en zee/RIKZ
bibliotheek

Postbus 20907
2500 EX Den Haag

014009F
ISSN 0921 - 7371
SDU uitgeverij 's-Gravenhage 1990

Bijlage 1: Instrumentarium - Handhaving - Uitbouw WABM

VOORWOORD

In verscheidene adviezen en reacties op het Nationaal Milieubeleidsplan is gewezen op de noodzaak het instrumentarium aan te passen aan de uitdagingen van het milieubeleid. Ook over de uitvoeringscondities en over de wijze van bekostiging van het milieubeleid rezen vragen.

Om antwoord te geven op deze vragen en uitgebreider te kunnen ingaan op het scala aan instrumenten, dat de overheid tot haar beschikking heeft, wordt in het NMP-plus apart aandacht besteed aan het instrumentarium. Het gaat daarbij om vragen als: welke soort instrumenten zijn beschikbaar, voor welke doelen en in welke situaties kunnen zij worden ingezet, en welke maatstaven spelen bij het maken van keuzen een rol.

In deze Notitie Instrumentarium, handhaving en uitbouw van de WABM wordt ingegaan op algemene accenten bij de inzet en verder ontwikkeling van het instrumentarium, op algemene aspecten van de handhaving en op de achtergronden van de uitbouw van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne.

De minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

J. G. M. Alders

Nationaal Milieubeleidsplan-plus

Notitie Instrumentarium, handhaving en uitbouw van de WABM

Inhoud:

1. Inleiding	7
2. Algemene accenten bij de inzet en verdere ontwikkeling van instrumenten	8
3. Het scala van milieubeleidsinstrumenten	10
4. Handhaving	22
5. De verdere uitbouw van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (WABM)	26

1. Inleiding

In de regeringsverklaring is benadrukt dat ten opzichte van de huidige situatie een trendbreuk nodig is die slechts met verstrekkende maatregelen zal kunnen worden bereikt, en waarbij de inzet van alle beschikbare instrumenten onontbeerlijk zal zijn¹. Onder instrumenten verstaan wij de middelen die de overheid ten dienste staan om het gedrag van burgers en bedrijven te beïnvloeden. Bijna steeds zal een combinatie van instrumenten moeten worden ingezet. Naast de instrumenten om het gedrag te beïnvloeden heeft de overheid middelen nodig om eigen activiteiten ten behoeve van het milieubeheer te ontplooien. Ter verkrijging van deze middelen worden onder meer bekostigingsinstrumenten ingezet.

Welke instrumenten in concrete gevallen zullen worden ingezet, komt in het NMP-plus aan de orde. In deze bijlage zal in algemene zin aandacht worden besteed aan de ontwikkeling en inzet van het instrumentarium. Daarvoor is een aantal redenen.

Het nu beschikbare scala aan instrumenten is het resultaat van een ontwikkeling van enige decennia. Alleen al daarom vinden wij het wenselijk hier nadrukkelijk na te gaan welke van de daarbij uitgezette lijnen voortzetting of zelfs versterking en welke eventueel bijsturing behoeven. Het gaat dan om vragen als: welke soorten instrumenten zijn beschikbaar, voor welke doelen en in welke situaties kunnen zij worden ingezet, welke maatstaven moeten bij het maken van keuzen een rol spelen.

Voor het behandelen van deze vragen is temeer reden, nu in verschillende reacties op het NMP bezorgdheid doorklinkt over de vraag of de in het NMP vervatte doelstellingen wel tijdig met de aangekondigde maatregelen zullen kunnen worden bereikt². De wenselijkheid van een zekere heroriëntatie op dit punt spreekt eveneens uit het regeerakkoord, waar dat zegt: de inzet van het instrumentarium wordt aangepast middels een duidelijk normerende, bindende en met sanctiemogelijkheden toegeruste regelgeving³.

Ontwikkeling en inzet van het instrumentarium tot nu toe

Aanvankelijk:

Nadruk op directe regulering: rechtstreekse voorschriften ten aanzien van bepaalde milieubelastende activiteiten van bedrijven en burgers (vergunningvoorschriften, algemene regels).

- o Grondslag in sectorgewijze wetgeving met karakter van kaderwetgeving: het stellen van concrete voorschriften werd veelal overgelaten aan bestuursorganen van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Algemene richtinggevendende doelstellingen ontbraken ook door gebrek aan kennis.

Later, mede op basis van opgedane ervaringen, herziening en aanvulling van regelgeving en geleidelijk meer aandacht voor andere typen instrumenten:

- o In 1979 vaststelling van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (WABM) als "aanbouwwet", in het begin vooral gericht op harmonisatie en coördinatie van vergunningprocedures.
- o Naast harmonisatie en coördinatie ontstaat behoefte aan integratie van instrumenten, omdat:
 - sectorale instrumenten leiden tot afwenteling
 - sectorale opdeling leidt tot veel en ingewikkelde regelgeving.Herziening en verdere uitbouw WABM.
- o Meer aandacht voor uitvoering en handhaving en voor kosten daarvan. Intensivering inspanningen. Meer aandacht voor uitvoerings- en handhavingsaspecten van regelgeving.
- o Ontwikkeling van wettelijke instrumenten die meer uitgaan van de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven en burgers (milieu-effectrapportage, onderzoekverplichtingen, zorgplichtbepalingen, risico-aansprakelijkheid).
- o Intensievere inzet van andere dan wettelijke instrumenten (voorlichting en educatie, bestuursakkoorden, convenanten met het bedrijfsleven) en van ondersteunende activiteiten (treffen van voorzieningen, propageren van bedrijfsinterne milieuzorg, e.d.).

¹ Regeringsverklaring 27 november 1989, Handelingen Tweede Kamer 14-310/311.

² Zie bijlage 1 bij het NMP-plus

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21131, nr. 9, blz. 6 en blz. 35.

In deze bijlage wordt achtereenvolgens ingegaan op algemene accenten bij de inzet en verdere ontwikkeling van het instrumentarium, op algemene aspecten van de handhaving en op de achtergronden van de uitbouw van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne.

2. Algemene accenten bij de inzet en verdere ontwikkeling van instrumenten

Om de opgaven voor de komende decennia te kunnen waarmaken zullen de bestaande instrumenten (ook op andere beleidsterreinen) op een inventieve wijze moeten worden ingezet. De ruime keus die de "gereedheidskist" intussen biedt, kan in dat licht alleen maar worden toegejuicht. Waar nodig zullen de instrumenten ook moeten worden verbeterd of zal het instrumentarium nog moeten worden uitgebreid, mede om te waarborgen dat het "gereedschap" ook in de wat verder gelegen toekomst adequaat blijft.

De daarbij te leggen accenten zijn voor een belangrijk deel een voortzetting of aanscherping van in het NMP al uitgezette lijnen. Om duidelijk te maken dat de rol van de overheid niet beperkt zal blijven tot een passief afwachten of de doelstellingen zullen worden gehaald, willen wij op twee punten nadrukkelijk een accent verleggen: de rol van financiële prikkels als gedragsbeïnvloedend instrument, en de plaats van regelgeving in het milieubeleid.

Voortzetting en aanscherping van al uitgezette lijnen

De belangrijkste al uitgezette lijnen die nadrukkelijk worden voortgezet en bij voorkeur nog worden versterkt, zijn:

- Het streven naar een meer geïntegreerde beleidsontwikkeling en het beoordelen van het rendement van (combinaties van) maatregelen aan de hand van de daarvan te verwachten effecten voor het milieu als (samenhangend) geheel.
- Het benadrukken van ieders mede-verantwoordelijkheid voor het milieu en het streven naar samenwerking bij de oplossing van milieuproblemen, niet alleen tussen overheden (ook internationaal), maar ook tussen overheidsorganen en (organisaties van) bedrijfsleven en belanghebbende of geïnteresseerde burgers.
- Het streven naar adequate combinaties bij de inzet van instrumenten: bijna nooit zal met een enkel instrument het beoogde doel kunnen worden bereikt. Meestal zullen instrumenten elkaars werking moeten ondersteunen of versterken.
- Meer aandacht voor de uitvoerings- en handavingsaspecten bij de keuze van (combinaties van) instrumenten en bij de ontwikkeling of herziening van regelgeving.

Wat het laatstgenoemde punt betreft, gaat het niet alleen om de beschikbaarheid van menskracht en middelen, maar ook om zaken als:

- de op de uitvoering toegesneden deskundigheid bij de betrokken ambtenaren en in de bedrijven;
- motivatie bij bestuurders en ambtenaren om de uitvoering en handhaving te doen slagen;
- afstemming van uitvoerings- en handavingsbeleid tussen de betrokken overheden en regionale samenwerking daarbij;
- adequate sanctiemogelijkheden bij het niet naleven van regels.
- afstemming tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving;
- waar nodig ondersteuning van de uitvoering en handhaving door het treffen van aanvullende maatregelen, zoals voorlichting of het waarborgen van adequate voorzieningen.

Meer aandacht voor financiële prikkels⁴ als instrument

Onder financiële prikkels worden instrumenten verstaan die door middel van aanpassing van de kosten- en prijzenverhoudingen voor produkten en diensten een gedragsbeïnvloeding in een milieuvriendelijke richting bewerkstelligen. Daarbij kan ondermeer gedacht worden aan regulerende heffingen, fiscale maatregelen, retoursystemen, subsidies en maatregelen in de sfeer van de financiële zekerheid. De financiële prikkels kunnen zowel negatief als positief zijn.

Het inspelen op de marktwerking heeft als voordeel dat economische mechanismen worden ingezet voor milieubeheer, terwijl ook impulsen voor innovatie op deze manier kunnen worden verkregen. Op financiële prikkels wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan.

Meer aandacht voor regelgeving als grondslag voor de inzet van instrumenten

Doeltreffendheid en doelmatigheid zijn belangrijke criteria bij de keuze van in te zetten instrumenten. Ook spelen criteria als het toepassen van het principe "de vervuiler betaalt", effecten op koopkracht en concurrentiepositie, budgettaire kaders en internationale aspecten. Daarnaast moeten echter ook algemene uitgangspunten als rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en democratische controle een rol spelen. Het gaat daarbij niet alleen om de belangen van diegenen (bedrijven en burgers) die maatregelen zullen moeten treffen ter verbetering van de milieukwaliteit, maar ook bijvoorbeeld om de belangen van hen die voor hun welbevinden en gezondheid afhankelijk zijn van die verbeteringen.

De procedures voor de totstandkoming van regelgeving bevatten belangrijke waarborgen voor openbaarheid en voor inbreng en afweging van belangen. Hetzelfde geldt in het milieurecht voor de procedures voor andere belangrijke beslissingen, op basis van de wetgeving. Waar een keuze mogelijk is tussen vergelijkbare instrumenten waarvan de ene wel en de andere niet op de wet is gebaseerd, zal dit in het oog gehouden moeten worden. Dit uitgangspunt heeft in het bijzonder gevolgen waar een keuze mogelijk is tussen enerzijds regulerende of financiële instrumenten en anderzijds bepaalde soorten convenanten. In de volgende paragraaf zal hier uitgebreider bij worden stilgestaan.

De vormgeving van de regelgeving behoeft vanuit dit oogpunt ook extra aandacht. De milieu-wetgeving heeft vanouds sterk het karakter van kaderwetgeving: op ruime schaal worden bevoegdheden aan bestuursorganen toegekend, waarbij de wet zelf vaak niet veel meer regelt dan de procedure voor het gebruik maken van die bevoegdheden. Hierdoor bestaat een spanningsveld met het algemene beginsel dat de formele-wetgever in beginsel de hoofdlijnen van het beleid dat hem voor ogen staat, zelf in regels dient neer te leggen. Met dit spanningsveld hebben we noodgedwongen in meer of mindere mate leren leven: de aard van het beleidsterrein en de fase van ontwikkeling waarin het verkeert, maken het tot een illusie te menen dat het op enigszins afzienbare termijn geheel zou kunnen worden opgeheven. Delegatie van bevoegdheden zal vaak noodzakelijk blijven:

- de aard van de problemen maakt het nodig snel op nieuwe ontwikkelingen te kunnen inspelen;
- de onderwerpen zijn vaak erg technisch, terwijl de kennis en de technische mogelijkheden voortdurend toenemen en inzichten (mede daardoor) snel kunnen wijzigen;
- vaak is snelle implementatie van internationale voorschriften nodig.

Dat wij hieraan gewend zijn geraakt, brengt echter het risico mee dat min of meer uit gewoonte de procedurele weg wordt gekozen, ook in gevallen waarin het wel anders zou kunnen. Dat willen wij voorkomen: in die gevallen waarin een onderdeel van de bestaande regelgeving om wat voor reden dan ook aan herziening toe is (bijvoorbeeld bij de verdere uitbouw van de WABM), zal

⁴ Financiële prikkels moeten worden onderscheiden van instrumenten ter bekostiging van het milieubeleid, zoals bestemmingsheffingen, belastingen enz. Op bekostigingsinstrumenten wordt in hoofdstuk 4 van het NMP-plus ingegaan.

tevens nadrukkelijk worden nagegaan op welke punten de beleidsvoering inmiddels een zodanig vaste bedding heeft gevonden dat de hoofdlijnen ervan in wetgeving kunnen worden verankerd. Met enige inventiviteit zullen hiervoor trouwens ook oplossingen kunnen worden gevonden in gevallen waarin een grote mate van slagvaardigheid bij het reageren op nieuwe ontwikkelingen nodig blijft. Waar delegatie aan het bestuur om redenen van flexibiliteit noodzakelijk blijft zal nauwkeurig moeten worden nagegaan welke mogelijkheden er zijn om preciezer aan te geven in welke gevallen of om welke redenen van de desbetreffende bevoegdheid gebruik mag of moet worden gemaakt. Hetzelfde geldt waar delegatie gewenst blijft om de formele wetgever te ontlasten van technische detailregelingen. Het is niet onze bedoeling dergelijke regelingen zelf zoveel mogelijk tot het niveau van de formele wet te verheffen: de formele-wetgever dient zich met de hoofdlijnen bezig te houden.

Milieubeleidsplannen en milieuprogramma's kunnen intussen mede de functie hebben het "normatieve gat" tussen de regelgeving en concrete bestuursbeslissingen enigszins te dichten. Mits voldoende beslissingsgericht, zullen zij de voorspelbaarheid van het overheidsbeleid en de democratische controle op het bestuurshandelen kunnen ondersteunen. Zij kunnen echter nooit als volwaardig middel ter vervanging van wetgeving worden gezien.

3. Het scala van milieubeleidsinstrumenten

Hierna zullen de belangrijkste groepen instrumenten voor het milieubeleid afzonderlijk worden besproken. Deze groepen zijn:

- o informatie-overdracht, met als belangrijkste onderdelen voorlichting, educatie en het geven van goede voorbeelden;
- o afspraken op basis van vrijwilligheid, zoals privaatrechtelijke overeenkomsten, bestuursakkoorden, convenanten;
- o financiële prikkels, waaronder subsidies en regulerende heffingen;
- o directe regulering: rechtstreekse voorschriften ten aanzien van bepaalde milieubelastende activiteiten van bedrijven en burgers
- o andere vormen van regulering, zoals bijvoorbeeld specifieke zorgverplichtingen, regeling van risico-aansprakelijkheid, verplichtingen inzake informatie, onderzoek, verantwoording of verslaglegging.

Voor de inzet van regulerende instrumenten en in beginsel ook voor de inzet van financiële instrumenten is een wettelijke grondslag vereist.

Voorbeelden van de verschillende typen instrumenten:

Voorlichting en educatie:	Campagne voor de inzameling van chemisch afval.
Overeenkomsten:	Akkoord over de totstandkoming van C2-deponie Afspraken over de toepassing van milieuzorg
Beleidsconvenanten:	Convenant ter vermindering van de uitstoot van koolwaterstoffen
Subsidies:	Subsidie voor isolatie van woningen
Regulerende heffingen:	Heffing op energieverbruik met het oogmerk dat verbruik te verminderen
Directe regulering:	Vergunningvoorschriften of algemene regels voor inrichtingen op grond van de Hinderwet
Informatieverplichting:	Verplichting tot het verstrekken van gegevens over een nieuwe stof op basis van de Wet milieugevaarlijke stoffen.
Zorgplicht:	zorgplicht ten aanzien van het beroepshalve omgaan met stoffen of preparaten (Wet milieugevaarlijke stoffen)

⁵ Zie hierover ook het regeringsstandpunt over het eindrapport van de D3 Commissie wetgevingsvraagstukken, Kamerstukken II 1986/87, 20 038, nr. 2, blz. 6.

Gedragbeïnvloedende instrumenten kunnen worden versterkt door de inzet van ondersteunende instrumenten waarmee bijvoorbeeld financiële middelen worden verkregen om subsidies te bekostigen. Dergelijke combinaties zijn in de vorm van specifieke bestemmingsheffingen⁶ in het NMP opgenomen.

Een dergelijke samenhang kan ook bestaan met hier niet behandelde instrumenten en maatregelen op andere beleidsterreinen, zoals onder meer de ruimtelijke ordening (bijvoorbeeld bij het tegengaan van onnodig woonwerkverkeer), het volkshuisvestingsbeleid, het energiebeleid en het verkeers- en vervoersbeleid.

Voorbeelden van samenhang tussen de inzet van instrumenten, het treffen van voorzieningen en de wijze van financiering.

Voorbeeld 1

- o normstelling ten aanzien van afvalwater
- o afvalwaterzuiveringsinstallaties, beheerd door de overheid
- o bestemmingsheffing ten behoeve van financiering (WVO-heffing)

Voorbeeld 2

- o voorschriften ten aanzien van katalysatoren in auto's
- o heffing op bijzondere verbruiksbelasting op auto's
- o subsidie bij het aanschaffen van een auto met katalysator

Informatie-overdracht: voorlichting⁷, educatie en het geven van het goede voorbeeld

Met voorlichting als beleidsinstrument⁸ wordt beoogd gerichte informatie te verstrekken als onderdeel van het beleid, met als doel kennisvermeerdering, bewustwording, houding- en/of gedragsverandering. In beginsel kan voorlichting zowel zelfstandig als ondersteunend naast andere beleidsinstrumenten worden ingezet. Veelal zal sprake zijn van een gecombineerde inzet.

In de fase van beleidsformulering heeft voorlichting als beleidsinstrument tot doel de kennis over bepaalde milieuproblemen te vergroten en de ernst van de problematiek duidelijk te maken. Voorts kan voorlichting een belangrijke rol spelen bij het scheppen van een maatschappelijk draagvlak voor het probleem en voor de algemene conclusie dat er "iets aan moet worden gedaan".

In de oplossingsfase richt voorlichting zich - naast kennis en inzichten van bepaalde milieuproblemen - vooral op houdingsverandering. Om afwenteling van problemen te voorkomen is het van belang duidelijk te maken dat de oorzaak bij verschillende doelgroepen ligt en dat bijdragen aan de oplossing dus van ieder van deze doelgroepen wordt verwacht (bijvoorbeeld van producenten en consumenten).

Verder kan voorlichting een bijdrage leveren bij het aanzetten tot gewenst gedrag.

Uit onderzoek blijkt dat de effectiviteit van milieuvorlichting als het gaat om directe gedragsverandering niet erg groot is. Dit komt onder andere door het niet parallel lopen van het eigen belang met het (collectieve) milieubelang en door het pas op langere termijn zichtbaar worden van het positieve effect van de gedragsverandering.

Indien voorlichting als zelfstandig instrument wordt ingezet moet sprake zijn van een duidelijke doelgroep die in beginsel positief staat tegenover het nagestreefde doel. Er dienen voorts voldoende uitvoeringsmogelijkheden voor het gewenste gedrag te zijn of aantrekkelijke alternatieven. Voor de inzet van voorlichting is daarom een zorgvuldige analyse van de context noodzakelijk.

Waar voorlichting als zelfstandig instrument niet of weinig effectief zal zijn, omdat bijvoorbeeld de beoogde gedragsveranderingen vooralsnog financieel

⁶ In het NMP werden deze heffingen sectorheffingen genoemd.

⁷ In hoofdstuk 3 van het NMP-plus worden de hoofdlijnen van de uitvoering van de voorlichting in de planperiode beschreven.

⁸ naast voorlichting als beleidsinstrument wordt voorlichting ook gegeven ten behoeve van het openbaar maken van beleid en beleidsvoornemens en het verduidelijken van achtergronden en ten behoeve van dienstverlening aan burgers door het verstrekken van informatie over bijvoorbeeld regelingen en subsidiemogelijkheden.

nadeel opleveren, kan door een gecombineerde inzet van voorlichting met gerichte financiële instrumenten wel effect worden bereikt. Zo kan voorlichting ook een belangrijke bijdrage leveren aan het opbouwen en in stand houden van een voldoende draagvlak voor regelgeving en aan de handhaving daarvan. In beide voorbeelden heeft voorlichting eveneens de functie van dienstverlening door te voorzien in een informatiebehoefte.

In alle gevallen waarbij voorlichting in het milieubeleid een belangrijke ondersteunende functie heeft, dient in de beleidsplannen een hoofdstuk te worden opgenomen waarin staat wat de voorlichtingsdoelen en -doelgroepen zijn en wat de belangrijkste voorlichtingsactiviteiten worden. Indien voorlichting als zelfstandig instrument wordt ingezet zal een plan dat daaraan ten grondslag ligt het parlement worden aangeboden.

Een nieuw element in de beleidsontwikkeling is de inzet van communicatie als management-middel. Steeds vaker zal beleid worden ontwikkeld in overleg met de doelgroep. Een goede samenwerking tussen de beleidsmakers en -uitvoerders is daarin van cruciaal belang. Het welslagen van de samenwerking staat of valt met een samenhangende communicatie.

Educatie is een indringender instrument dan voorlichting, zeker als het educatie in het basis- en voortgezet onderwijs betreft. Hoewel naar de effecten van natuur- en milieu-educatie geen systematisch onderzoek is gedaan, wordt ervan uit gegaan dat natuur- en milieu-educatie een belangrijke bijdrage kan leveren aan de ontwikkeling van een sociaal verankerd milieuvriendelijk normen en waardenpatroon.

Een derde vorm van informatie-overdracht ten behoeve van gedragsbeïnvloeding is het geven van het "goede voorbeeld". In dat verband is in het NMP bijvoorbeeld Actie A152 geformuleerd waarin de rijksoverheid zelf voor haar bedrijfsmatige activiteiten milieuzorgprogramma's aankondigt. Ook op het gebied van locatiekeuze van kantoren, van vervoerswijze kunnen overheden en hun representanten een rol vervullen bij het geven van een goed voorbeeld.

Convenanten, overeenkomsten en andere afspraken

De doelstellingen van het milieubeleid kunnen alleen door een gezamenlijke krachtsinspanning naderbij worden gebracht. Mede daarom is de rijksoverheid op vele fronten tegelijk in gesprek met ondermeer andere overheden, met organisaties van bijvoorbeeld doelgroepen of consumenten, met milieu-organisaties en met afzonderlijke bedrijven of instellingen. In die gesprekken wordt over en weer informatie uitgewisseld, wordt overleg gevoerd over het te volgen beleid in het algemeen en over de voorgenomen inzet van concrete instrumenten in het bijzonder, en worden vaak ook concrete afspraken gemaakt. Die afspraken kunnen allerlei onderwerpen betreffen en verschillende vormen en benamingen aannemen.

Voor het milieubeleid is dit voortdurend-in-gesprek-zijn erg belangrijk, niet alleen omdat op die manier snel informatie, ideeën en standpunten kunnen worden uitgewisseld en acties op elkaar kunnen worden afgestemd, maar vooral ook omdat hiermee de gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle betrokkenen tot uiting komt. Hetzelfde geldt in beginsel voor het maken van afspraken als instrument van milieubeleid. Daarbij maakt het in onze zienswijze echter wel verschil welke doelen met die afspraken worden nagestreefd en welke alternatieve instrumenten daarvoor in beginsel beschikbaar zijn.

Waar het gaat om het maken van afspraken tussen overheden over de manier waarop zij het gebruik van de hun (noodzakelijkerwijs) toegemeten vrije beleidsruimte op elkaar afstemmen, staat het nut van dit instrument hier niet ter discussie, mits daarbij geen afbreuk wordt gedaan aan de controle-mogelijkheden van vertegenwoordigende organen of aan de procedurele en inhoudelijke waarborgen die in de regelgeving zijn vervat. Dergelijke afspraken

worden meestal aangeduid als "bestuursakkoord" of "bestuursconvenant". Voorbeelden hiervan zijn onder andere de bestuursovereenkomsten inzake de Gelderse vallei en het Plan van aanpak voor Schiphol.

Ook waar het gaat om het ondernemen van bepaalde welomschreven activiteiten door bijvoorbeeld overheden en bedrijfsleven gezamenlijk (zoals onderzoek, ontwikkeling, voorlichting, het in stand houden van voorzieningen) staat het nut van dit instrument buiten kijf. Afspraken daarover zullen overigens vaak in een privaatrechtelijke overeenkomst worden vastgelegd, maar zij kunnen ook een lichtere juridische status aannemen, waarbij ze soms wel worden aangeduid als "akkoord" of "convenant". Een voorbeeld hiervan is het akkoord over de totstandkoming van de C2-deponie.

Hetzelfde geldt voor afspraken (onder welke naam ook) waarin gezamenlijk een uitvoeringsperspectief wordt vastgelegd. Zo kunnen bijvoorbeeld bij de voorbereiding en uitvoering van regelgeving afspraken met vertegenwoordigers van een bedrijfstak worden gemaakt over de afstemming op elkaar van alle activiteiten die over en weer nodig zijn om een soepele implementatie te waarborgen (bijvoorbeeld informatieverzameling, al of niet gezamenlijke onderzoek- en ontwikkelingsactiviteiten, andere voorbereidende maatregelen, fasering van procedures en overleg, vertaling van een normstelling in concrete maatregelen).

Waar het gaat om het bereiken van doeleinden die in beginsel ook door middel van op regelgeving gebaseerde instrumenten kunnen worden verzekerd, is dit instrument in onze ogen echter niet altijd vrij van bezwaren. Het zal met name niet mogen worden beschouwd als een in alle opzichten volwaardig alternatief voor (of zelfs te verkiezen instrument boven) op regelgeving gebaseerde regulerende of financiële instrumenten. Het gaat ons hierbij niet in de eerste plaats om de soms geringe mogelijkheden nakoming van dergelijke afspraken te verzekeren (dit is echter soms ook een bezwaar). Het gaat ons er vooral om dat het kader waarin de overheid, als behartiger van het algemeen belang, opereert meestal aanmerkelijk breder is dan dat waarin het bestuur in gesprek is met vertegenwoordigers van een bepaalde doelgroep. Dat betekent dat er meestal een veelheid van belangen in het geding zal zijn. Om die tot hun recht te doen komen bevatten de procedures voor de ontwikkeling en inzet van publiekrechtelijke instrumenten waarborgen voor openbaarheid, inspraak en democratische controle, en heeft de overheid daarbij uiteindelijk tot taak om namens en voor de gehele samenleving beslissingen te nemen. Om aan een aantal van de hierboven genoemde bezwaren tegemoet te komen, kan worden gedacht aan procedurele waarborgen ten aanzien van de tot stand koming van convenanten.

Waar een keuze mogelijk is tussen het maken van afspraken met de direct betrokkenen over te bereiken milieudoelstellingen, en het, na overleg met direct betrokkenen, inzetten van op regelgeving gebaseerde instrumenten (zoals bijvoorbeeld vergunningvoorschriften), geven wij in beginsel de voorkeur aan het laatste. Wat de tot nu toe gemaakte soorten van afspraken betreft, kan deze keuze zich vooral voordoen bij de zogenoemde beleidsconvenanten met (vertegenwoordigers van) het bedrijfsleven: convenanten waarin afspraken worden gemaakt over door bedrijven te hanteren milieunormen.

Dit betekent niet dat wij voor dergelijke afspraken geen rol meer zien, maar die rol zal vooral een "overbruggende" moeten zijn. Dat wil zeggen: waar een tijdelijke oplossing nodig is, vooruitlopend op de inzet van andere instrumenten of op een te verwachten nieuwe situatie. Met name in de beginfase van de beleidsontwikkeling ten aanzien van nieuwe onderwerpen of invalshoeken, zal een beleidsconvenant soms de enige mogelijkheid zijn om iets te doen. Daarbij zal het streven er echter op gericht moeten zijn om dit instrument op den duur te vervangen door andere instrumenten, dan wel de inzet van instrumenten overbodig te maken.

Concreet betekent dit dat wij vooral een rol zien voor dit type convenanten in de volgende situaties¹⁰:

- o Als vaststaat dat op termijn regulerende of financiële instrumenten zullen worden ingezet, kan een convenant gebruikt worden om, vooruitlopend daarop, alvast voor het milieubeheer gunstige afspraken te maken.
- o Als verwacht mag worden dat de inzet van regulerende of financiële instrumenten op den duur overbodig zal zijn, bijvoorbeeld door het beschikbaar komen of het goedkoper worden van milieuvriendelijke technieken, kan een convenant gebruikt worden om het bereiken van die situatie te bespoedigen, en om, vooruitlopend daarop, alvast voor het milieubeheer gunstige afspraken te maken.
- o Als de mogelijke vormgeving van regulerende of financiële instrumenten nog niet precies genoeg kan worden bepaald, bijvoorbeeld omdat technische mogelijkheden nog in de praktijk moeten worden getest, kan een convenant gebruikt worden om die mogelijkheden te verkennen en tegelijkertijd alvast inhoudelijk resultaat te boeken.

Voor een meer zelfstandige inzet van dit instrument zien wij in beginsel alleen een plaats wanneer daarvan in vergelijking met andere instrumenten een grotere effectiviteit of doelmatigheid mag worden verwacht (bijvoorbeeld door besparing op uitvoerings- en handhavingskosten), terwijl bovendien aan de totstandkoming van het convenant op een zodanige wijze kan worden vorm gegeven dat voor de eerder genoemde aarzelingen geen aanleiding meer bestaat.

Een beleidsconvenant zal duidelijk moeten aangeven wat precies van wie wordt verwacht, en hoe de informatie over en het toezicht op de naleving ervan zal worden verzekerd. Afhankelijk van het onderwerp zullen ook andere belanghebbenden bij de onderhandelingen moeten kunnen worden betrokken. Ook is het gewenst de hoofdlijnen van een voorgenomen beleidsconvenant tijdig genoeg in de openbaarheid te brengen om publiek en volksvertegenwoordiging in staat te stellen daarvan kennis te nemen.

Het bovenstaande neemt niet weg, dat wij het toejuichen wanneer bedrijven onderling of in samenspraak met milieu- of consumentenorganisaties op vrijwillige basis tot afspraken weten te komen over te treffen milieumaatregelen, of over het bereiken van milieuvriendelijker producten of produktiewijzen. Zolang de overheid daar niet als zodanig bij betrokken is, en zich dus ook niet impliciet of expliciet verplicht tot het afzien van de inzet van andere instrumenten, gelden onze eerder vermelde aarzelingen niet. In algemene zin kunnen wij om diezelfde redenen echter ook niet beloven dat dit voor de overheid steeds aanleiding zal zijn om bijvoorbeeld van de inzet van regulerende instrumenten af te zien. Waar langs deze weg evenwel daadwerkelijk toereikende resultaten worden geboekt, zal dit onvermijdelijk doorwerken bij het stellen van prioriteiten.

Financiële instrumenten

Financiële instrumenten kunnen worden ingezet om gewenste milieudoelstellingen te helpen bereiken. In dit verband kunnen worden genoemd regulerende heffingen, fiscale maatregelen, retoursystemen, subsidies en maatregelen in de sfeer van de financiële zekerheid. Het gezamenlijke kenmerk van deze instrumenten is het tot stand brengen van een gedragsbeïnvloeding - hetzij direct, hetzij indirect - door middel van financiële prikkels. Dit kunnen "negatieve" prikkels zijn, bijvoorbeeld regulerende heffingen op vervuilende activiteiten of producten, of "positieve" prikkels, zoals subsidies. Ook combinaties zijn mogelijk, bijvoorbeeld het aanbrengen van een belastingdifferentiatie tussen milieuvervuilende producten, te plaatsen in een hoger tarief (negatief), en milieuvriendelijke producten, te belasten volgens een lager tarief (positief). Statiegeld is eveneens een voorbeeld van

¹⁰ Naast deze mogelijkheden kan een convenant ook nuttig zijn in de hiervoor genoemde gevallen, waarin het bijvoorbeeld gaat om het neerleggen van afspraken over gezamenlijk te treffen voorzieningen of over een gezamenlijk uitvoeringsperspectief.

een combinatie van een negatieve (de heffing) en een positieve (de retourbetaling) financiële stimulans om te geraken tot milieuvriendelijk handelen.

In tegenstelling tot bestemmingsheffingen vormen op regulering en gedragsbeïnvloeding gerichte heffingen geen alternatief voor een structurele financiering van het milieubeleid van de overheid. Dergelijke financiële prikkels moeten worden gezien als instrument om de allocatie van middelen te beïnvloeden in een voor het milieu gunstige richting en moeten niet in verband gebracht worden met de financieringsbehoefte van de overheid. Wel kunnen dergelijke instrumenten een alternatief zijn voor fysieke regulering of als aanvulling daarop extra stimulansen geven tot milieuvriendelijker gedrag. Of dit ook daadwerkelijk mogelijk is, is echter in hoge mate afhankelijk van de concrete situatie waarvoor een passend instrument moet worden gevonden. Als het gaat om stoffen die absoluut niet in het milieu terecht zouden moeten komen, is fysieke regulering (een verbod) noodzakelijk. Een financieel instrument verdient dan, gezien de onzekerheden die daaraan inherent zijn, niet de voorkeur.

Als **voordelen** van financiële prikkels kunnen worden gezien dat deze aangrijpen bij marktgrootheden (prijzen), en dat zij mede daardoor een voortdurende uitnodiging inhouden tot het zoeken naar schonere produktiemethoden en produkten. Dergelijke instrumenten benadrukken de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven en burgers ten aanzien van de invloed van hun activiteiten op het milieu. Er wordt voorts van dergelijke instrumenten een *meer dynamische invloed op technologische vernieuwing* verondersteld dan die welke uit zou gaan van fysieke regulering.

Als **nadelen** kunnen worden genoemd dat de milieuresultaten van de instrumenten moeilijk vooraf zijn in te schatten, hetgeen leidt tot onzekerheden over het effect van de inzet van de instrumenten. Voorts bestaat het probleem dat deze instrumenten kunnen leiden tot een verbrokkelde inzet van verschillende typen instrumenten, omdat de tendens bestaat allerlei verontreinigingen apart aan te pakken. Daarmee zouden partiële oplossingen voorrang kunnen krijgen boven proces-geïntegreerde oplossingen, waarbij meer vormen van verontreiniging tegelijkertijd kunnen worden aangepakt. Inzet van financiële prikkels in combinatie met fysieke regulering kan aan dit bezwaar tegemoet komen.

Evenals bij andere vormen van regulering dient bij de toepassing van financiële prikkels aandacht te worden gegeven aan het kostenaspect. De kosten voor het instellen van een heffing en voor het innen daarvan kunnen sterk uiteenlopen, afhankelijk van de wijze waarop het verband tussen de te betalen heffing en de betrokken verontreiniging kan worden gelegd en de manier waarop de inning van de heffing kan worden geregeld. Inning kan plaatsvinden door aan te sluiten bij een bestaand inningssysteem van een belasting of heffing of door middel van een speciaal daarvoor ontworpen inningsconstructie.

Verhandelbare emissierechten

Aparte aandacht verdient het instrument van de verhandelbare emissierechten. Dit is een mengvorm tussen fysieke regulering en financiële prikkels. De fysieke regulering bestaat uit een koppeling met de vergunningverlening; de financiële prikkelwerking komt voort uit de mogelijkheid om een afweging te maken tussen het maken van kosten voor emissiereductie, mogelijk gekoppeld aan de verkoop van een deel van verkregen emissierechten, en het maken van kosten in verband met opkopen van emissierechten van anderen. Met dit instrument is en wordt in de Verenigde Staten ervaring opgedaan.

Voordeel van dit instrument is dat het zowel de overheid als het

bedrijfsleven een grote mate van zekerheid biedt voor het realiseren van bepaalde milieudoelstellingen, terwijl toch aan het bedrijfsleven een ruime mate van vrijheid van handelen wordt geboden. Als nadeel wordt wel aangevoerd dat het daarbij zou gaan om het legitimeren van een recht op vervuiling. Daarbij kan worden opgemerkt dat dit in feite ook het geval is bij het opleggen van vergunningvoorwaarden. Problemen waarmee men bij de toepassing van dit instrument in de Verenigde Staten tot dusverre te kampen heeft gehad, zijn de vaak hoge kosten van uitvoering en de beperkingen van de markt voor het verhandelen van de emissierechten.

Nadere uitwerking financiële instrumenten

Het streven naar een verdere uitbouw van het inzetten van (financieel) instrumentarium voor het milieubeleid volgens het beginsel "de vervuiler betaalt" maakt een afweging tussen de verschillende mogelijke instrumenten noodzakelijk. Keuze voor direct ingrijpen van de overheid door middel van fysieke regulering behoeft niet in alle gevallen te betekenen dat het hanteren van financiële instrumenten en verhandelbare emissierechten in het geheel niet meer mogelijk is. Beide mogelijkheden kunnen elkaar ook aanvullen. Zij verdienen een gelijkwaardige plaats in het instrumentarium. Er zal steeds een afweging van de voor- en nadelen van verschillende instrumenten moeten plaats vinden, alvorens een keuze te maken.

In algemene zin is het uitvoeren van een dergelijke afweging niet zinvol. Alleen in concrete gevallen is een keuze tussen de verschillende instrumenten te maken, omdat daarbij, naast de algemene kenmerken van de betrokken instrumenten, ook de specifieke omstandigheden van het betreffende probleem belangrijke bepalende factoren zijn. Voor het maken van keuzen tussen de in te zetten instrumenten kunnen wel een aantal algemene criteria worden gegeven die een belangrijke rol spelen. In het navolgende wordt op deze criteria nader ingegaan.

Beoordelingscriteria bij keuze inzet beleidsinstrumenten

Ten behoeve van de keuzen die ten aanzien van het inzetten van instrumenten in het milieubeleid moeten worden gedaan, kunnen een aantal criteria worden genoemd.

Samengevat in enkele korte begrippen zijn de beoordelingscriteria als volgt weer te geven:

- * principe "de vervuiler betaalt"
- * doeltreffendheid en doelmatigheid
- * economisch draagvlak
- * budgettaire kader (financieringstekort,collectieve lastendruk)
- * EG-beleid

Deze criteria, die in principe ten aanzien van alle instrumenten kunnen worden gehanteerd, moeten niet los van elkaar worden gezien. Zij werken voor een deel op elkaar in en mogen dan ook niet worden verabsoluteerd.

Hieronder worden de genoemde criteria nader toegelicht en wordt de onderlinge relatie aangeduid.

Principe "de vervuiler betaalt"

Voor de bekostiging van maatregelen in het milieubeleid vormt het beginsel "de vervuiler betaalt" het algemeen aanvaarde uitgangspunt. Ook bij de keuze van instrumenten die het gedrag beïnvloeden speelt het principe een belangrijke rol. De toepassing van dat beginsel houdt in dat de kosten en huidige en toekomstige schade, die het gevolg zijn van milieu-aantastingen, in principe dienen te worden gedragen door degenen die voor het ontstaan van die aantastingen verantwoordelijk zijn. In uiterste consequentie betekent dit

dat alle kosten die veroorzaakt worden door verontreiniging, inclusief de uitgaven die de overheid moet doen voor het voorkomen of beperken van vervuiling, en de schade die aan het milieu wordt toegebracht ondanks de genomen bestrijdingsmaatregelen, aan de veroorzakers ten laste worden gebracht naar rato van hun bijdragen aan de desbetreffende verontreiniging. In de praktijk zal een volledige toerekening van kosten en schade niet mogelijk zijn, omdat de schade aan het milieu veelal niet in financiële termen valt uit te drukken. Ook is er een discussie mogelijk over de vraag of volledige doorberekening van alle overheidskosten (bijvoorbeeld de apparaatskosten van de overheid) wenselijk en doelmatig is.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Voor de toepassing van instrumenten in het milieubeleid geldt dat daarmee de beoogde doelstellingen moeten kunnen worden bereikt. De te bereiken doelstelling bepaalt in belangrijke mate van welke aard het bijpassende instrumentarium zou moeten zijn.

In concrete gevallen zullen die instrumenten in ogenschouw moeten worden genomen die daadwerkelijk kunnen bijdragen aan de bestrijding van de milieuverontreiniging waarom het daarbij gaat.

De instrumenten die zodoende worden geselecteerd, zullen vervolgens moeten worden beoordeeld op de wijze waarop deze instrumenten ook doelmatig kunnen worden gebruikt. Hier moet een koppeling worden gelegd tussen het mogelijke resultaat van in te zetten instrumenten en de kosten die daarmee zijn gemoeid. Het gaat daarbij om de kosteneffectiviteit of de efficiency van de instrumenten. Op grond van doelmatigheidsoverwegingen zouden die maatregelen moeten worden geselecteerd die milieuhygiënisch en maatschappelijk het hoogste rendement opleveren, dat wil zeggen het beste milieuresultaat tegen de laagste kosten per eenheid emissiereductie.

Bij het hanteren van het criterium van de doelmatigheid of de kosteneffectiviteit van instrumenten moet eveneens aandacht worden besteed aan de zogenaamde transactiekosten, die met de uitvoering van de verschillende instrumenten zijn gemoeid. De instrumenten vergen een zorgvuldige regelgeving van de overheid, waarbij ook rekening wordt gehouden met handhavingsaspecten en fraudebestrijding. Dit betekent dat de transactiekosten, afhankelijk van de uitvoeringsmodaliteiten die kunnen worden benut, kunnen variëren van laag tot hoog. In geval van financiële instrumenten, en dan met name bij heffingen, zijn in dit verband de te hanteren innings- en controlesystemen van speciaal belang (perceptiekosten). Deze kosten moeten worden meegewogen bij inschatting van doeltreffendheid en doelmatigheid.

Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de mogelijkheden van het hanteren van het doeltreffendheids- en van het doelmatigheidscriterium sterk afhankelijk zijn van de omstandigheden en de specifieke situaties die het betreft. In gevallen waarin voldoende gegevens op eenvoudige wijze beschikbaar zijn, is het een waardevol criterium bij de keuze van het juiste instrumentarium voor het milieubeleid.

Economisch draagvlak

Een strikte toepassing van het beginsel "de vervuiler betaalt" kan leiden tot het opleggen van lasten die voor de betrokkenen moeilijk zijn te dragen, of die als onbillijk worden ervaren. In een aantal gevallen kan gebruik worden gemaakt van de zogenaamde schadevergoedingsregeling van de WABM. Ook kan dit mogelijk leiden tot het opleggen van minder vergaande eisen aan die groepen die zich in een zwakkere economische positie bevinden.

Anderzijds kan het onontkoombaar zijn dat stringentere maatregelen worden opgelegd dan eigenlijk op sociaal-economische gronden, zoals

koopkracht en concurrentiepositie, mogelijk zou zijn. Door de betreffende maatregelen toch door te voeren kunnen de consequenties voor de individuele betrokkenen van bezwaar zijn. Dit kan bijvoorbeeld uiteindelijk leiden tot bedrijfssluitingen of gedwongen saneringen. In dergelijke gevallen is feitelijk sprake van volumebeleid.

Indien het optreden van dergelijke gevolgen van maatregelen ongewenst of onrechtvaardig wordt geacht, zullen andere oplossingen moeten worden gezocht. Een combinatie van instrumenten kan dan de noodzakelijke voorwaarden scheppen om te komen tot een aanvaardbare wijze van aanpak van de milieuproblemen die in het geding zijn. Fysieke regulering en/of financiële instrumenten zoals bijvoorbeeld kostenegaliserende heffingen, gekoppeld aan het verstrekken van financiële tegemoetkomingen (subsidies of compensaties) in de kosten van vervuilers, kunnen in dergelijke situaties mogelijk oplossingen bieden. De lasten kunnen daarbij zodanig worden verdeeld dat toch het beginsel "de vervuiler betaalt" zoveel mogelijk recht wordt gedaan.

Met betrekking tot subsidies kan het volgende worden opgemerkt:

Als afzonderlijk instrument kan het subsidie-instrument in de volgende gevallen overwogen worden:

- indien sprake is van evidente onevenwichtigheden tussen de milieukosten van verschillende groepen;
- indien het instrument gekoppeld kan worden aan een duidelijke taakstelling (zoals bijvoorbeeld wordt beoogt met de tenderregeling energiebesparing, NMP-actie A140);
- indien een duidelijke tijdshorizon kan worden aangegeven eventueel gekoppeld aan een taakstelling;
- indien andere overheden met de subsidie duidelijk afgebakende taken kunnen uitvoeren;
- indien experimenten kunnen worden bevorderd vooruitlopend op de ontwikkeling en introductie van nieuwe technologie.

Regelingen voor subsidies en financiële tegemoetkomingen dienen een goed evaluatiesysteem te bevatten.

Budgettaire kaders

Bij de keuze van de inzet van beleidsinstrumenten dienen de budgettaire doelstellingen voor het financieringstekort en de collectieve lastendruk en het vastgestelde uitgavenkader een belangrijke rol te spelen.

In het kader van het sociaal-economisch beleid is de collectieve lastendruk een belangrijk en onmisbaar criterium. Voor het bepalen van de vraag of toepassing van financiële instrumenten de collectieve lastendruk beïnvloeden, worden, in navolging van de Studiegroep Begrotingsruimte, twee onderscheidende criteria gehanteerd. Het eerste criterium houdt in dat tegenover de betaling aan de overheid geen concrete tegenprestatie van de overheid staat. Het tweede criterium zegt dat er sprake is van collectieve lasten wanneer er een verplicht gebruik is van een prestatie waarvoor moet worden betaald.

Alle milieuheffingen vallen, volgens de bovengenoemde definitie onder de collectieve lastendruk. De Sociaal Economische Raad heeft opgemerkt dat "de definitieproblematiek van de collectieve lastendruk de optimale keuze van de instrumenten niet mag frustreren". Bij het instellen van regulerende heffingen zal van geval tot geval moeten worden gezien hoe de gevolgen van een toename van de collectieve lastendruk worden opgevangen.

EG-beleid

Het hanteren van instrumenten in het nationale milieubeleid zal moeten worden getoetst aan de regels van de Europese Gemeenschap. Met name

gaat het daarbij om het voorkomen van mogelijke verstoringen in de internationale concurrentieverhoudingen. Actueel in deze zijn de discussies die in Europees verband worden gevoerd over de toepassing van het beginsel "de vervuiler betaalt" en over de plaats van de milieuheffingen in het kader van het streven naar een harmonisatie van tarieven van heffingen en accijnzen met het oog op het wegvallen van de grenzen in 1992. Vanuit het milieubelang is de inzet in deze discussie integreren van milieu-heffingen in de commissievoorstellen voor harmonisatie van accijnzen, het blijven bestaan van de mogelijkheid voor individuele lidstaten voor het voeren van een eigen beleid zonder in conflict te komen met het streven naar harmonisatie.

Directe regulering

De kern van het milieu-instrumentarium zal blijven bestaan uit regulerende instrumenten. Daarbij wordt een belangrijke plaats ingenomen door voorschriften die rechtstreeks betrekking hebben op bepaalde uit milieuoogpunt relevante gedragingen van burgers of bedrijven. In zijn meest extreme vorm kan dit bijvoorbeeld een absoluut verbod op bepaalde activiteiten of produkten inhouden, maar meestal zal het gaan om het nauwkeurig aangeven van de voorwaarden of beperkingen waaronder de desbetreffende gedragingen zijn toegestaan. Hier wordt deze vorm van regulering aangeduid als "directe regulering".

Bij directe regulering bindt de regelgeving bijvoorbeeld bepaalde daarin omschreven handelingen aan een vergunning of worden met betrekking tot die handelingen rechtstreeks voorschriften gegeven. Hiervan bevat de milieuwetgeving vele voorbeelden. Omdat het hierbij meestal gaat om zeer gedetailleerde en technische voorschriften, is de normstelling over het algemeen gedelegeerd aan de gedelegeerde-wetgever of aan het vergunningverlenend gezag.

Voordelen van dit type instrumenten zijn in beginsel dat de inhoud heel precies kan worden afgestemd op het beoogde effect en dat ook de rechtszekerheid groot is. Nadeel is, dat het hier vaak om een verhoudingsgewijs kostbaar instrument gaat. Voor de overheid, omdat het veel inspanningen vraagt voor uitvoering en handhaving; voor betrokkenen, omdat de bureaucratische lasten vaak hoog zijn.

Vooraf bij het inzetten van dit type regulerende instrumenten zal daarom in het bijzonder aandacht moeten worden besteed aan de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid. Regelgeving die niet voldoende gehandhaafd wordt, is niet alleen weinig effectief, maar ondergraaft bovendien het vertrouwen in de overheid en tast daarmee het maatschappelijk draagvlak voor het treffen van maatregelen aan. Het buiten overgangs- of overmachtssituaties (of in zulke situaties voor langere tijd) gedogen van met de wet strijdige situaties, zoals dat nu soms aan de orde is, moet in dit licht dan ook worden afgekeurd.

Extra aandacht voor uitvoering en handhaving bij de ontwikkeling van regelgeving betekent meer dan alleen het ter beschikking stellen van de nodige menskracht en middelen. Het zal al in de "ontwerpfase" (en dus ook in de fase van onderhandeling over EG-richtlijnen) tot uitdrukking moeten komen, bijvoorbeeld bij het beantwoorden van vragen als:

- is (dit type) regulering wel het meest geëigende instrument;
- is het maatschappelijk draagvlak voldoende voor regulering;
- welke instrumenten of voorzieningen kunnen ter ondersteuning worden ingezet;
- hoe moet de regelgeving worden vormgegeven;
- zijn aanvullende regels gewenst met het oog op de uitvoering of handhaving.

Vooraf een voldoende breed maatschappelijk draagvlak voor regulering kan een grote steun betekenen voor de handhaving. Een in brede kring aanvaarde norm zal beter worden nageleefd. Daarnaast zal de handhaving ervan geholpen worden door sociale controle en zullen ook rechters eerder geneigd zijn voldoende zware straffen op te leggen bij overtreding. Voorts kan in

¹¹ Zie ook NMP, strategielijn S46, blz. 159; zie ook motie Esselink/Te Veldhuis, Kamerstukken II, 1988-1989, 20803, nr. 9.

¹² Over het hiertoe te voeren wetgevingsbeleid zal de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten in de loop van 1990 advies uitbrengen.

bepaalde gevallen privaatrechtelijke of bestuursrechtelijke handhaving een geschikter middel zijn dan strafrechtelijke handhaving¹². Omdat regelgeving zelf niet haar eigen draagvlak creëert, zullen daarvoor meestal aanvullende middelen en instrumenten moeten worden ingezet, zoals bij voorbeeld overleg en voorlichting. Om de naleving te bevorderen kan het daarnaast nodig zijn voorzieningen te treffen.

Waar overigens het maatschappelijk draagvlak zo sterk is dat de bereidheid tot spontane naleving in brede kring aanwezig is, zal vaak volstaan kunnen worden met voorwaardenscheppende instrumenten, bijvoorbeeld informatie-overdracht in combinatie met het ter beschikking stellen van voorzieningen of van financiële tegemoetkomingen (denk aan gescheiden inzameling van glas en batterijen).

Bij de vormgeving van de regelgeving gaat het ten eerste om algemene punten als heldere afbakeningen, zorgvuldige procedures en inzichtelijkheid ten aanzien van de na te leven eisen en de wijze waarop naleving kan worden gecontroleerd. Daarnaast is het ook belangrijk welk aangrijpingspunt wordt gekozen: de productiefase, de gebruiksfase of de afvalfase. Ook bijvoorbeeld de keuze tussen doel- en middelvoorschriften en de keuze voor een al of niet geleidelijk invoeringstraject zijn hierbij van belang.

Bij het stellen van aanvullende regels met het oog op de uitvoering of handhaving kan bijvoorbeeld gedacht worden aan bevoegdheden ten behoeve van het toezicht op de naleving van voorschriften, aan de regeling van administratieve sancties, of aan een voorschrift tot het stellen van financiële zekerheid voor nakoming van verplichtingen.

Bij het beantwoorden van de genoemde vragen is het van groot belang dat alle betrokkenen en belanghebbenden tijdig in staat worden gesteld "mee te denken". Daarbij gaat het niet alleen om de organen die uiteindelijk met de uitvoering en de handhaving zullen worden belast, maar zeker ook om degenen die door de regulering zullen worden aangesproken hun gedrag te veranderen, om anderszins belanghebbenden en om derden (bijvoorbeeld uit de kringen van de milieu-organisaties). Op dit punt kent het milieubeleid over het algemeen een goede traditie. Deze traditie wordt voortgezet en waar mogelijk versterkt.

De kosten die gemoeid zijn met de uitvoering en handhaving van directe regulering, de gedetailleerdheid ervan, en het beperkter beroep op de eigen verantwoordelijkheid, maken het beschikbaar komen van geschikte alternatieven voor dit instrument in sommige situaties gewenst. Behalve aan financiële prikkels (waarover wij het hiervoor al hadden), valt daarbij ook te denken aan andere, meer algemene vormen van regulering, vooral wanneer daarmee de eigen verantwoordelijkheid meer kan worden benadrukt.

Vormen van regulering waarmee de eigen verantwoordelijkheid benadrukt wordt

In het besef van de beperkte mogelijkheden van de overheid om de milieu-problematiek alleen op te lossen en te voorkomen dat nieuwe problemen ontstaan, wordt het steeds belangrijker dat personen en organisaties (zowel bedrijven als overheden) die op een of andere wijze het milieu kunnen belasten, zich vooraf zelf rekenschap geven van de mogelijke gevolgen van hun handelingen, en voor die gevolgen ook zelf verantwoordelijk kunnen worden gesteld.

Er bestaat wat dit betreft een zeker spanningsveld tussen het instrument "directe regulering" en het groeiend besef dat het milieubeheer een kwestie is van ieders, individuele, verantwoordelijkheid. Enigszins overdreven zou gezegd kunnen worden dat directe regulering de gedachte op kan roepen: ieder gaat zijn gang maar, totdat de overheid het in het algemeen belang noodzakelijk vindt grenzen te stellen. Met name waar het gaat om preventie doet die gedachte geen recht aan de gezamenlijkheid van de verantwoordelijkheid voor een duurzame ontwikkeling.

Voorlichting, educatie en intensief overleg met bijvoorbeeld doelgroepen, zijn niet de enige weg om aan die gezamenlijke verantwoordelijkheid gestalte te geven. Daarnaast kan de eigen verantwoordelijkheid ook door middel van sommige vormen van regulering worden benadrukt. Deze vormen van regulering verdienen daarom onze bijzondere aandacht.

Dit type instrumenten is niet alleen denkbaar als zelfstandig instrument, maar ook als aanvulling op vormen van directe regulering, waaraan daarmee een wat minder eenzijdig karakter kan worden gegeven mede omdat deze normen ook in het rechtsverkeer tussen burgers en overheden onderling een rol kunnen spelen. Van beide vormen bestaan voorbeelden in de huidige milieuregelgeving en in de voorstellen of voornemens ter zake:

- een verplichting vooraf informatie te verstrekken over de (mogelijke) milieugevolgen van een produkt, een procédé of een activiteit; een voorbeeld hiervan is de verplichte kennisgeving van nieuwe stoffen krachtens de Wet milieugevaarlijke stoffen;
- een verplichting onderzoek te doen naar mogelijkheden tot verdergaande reducties van emissies van stoffen en afvalstoffen; de mogelijkheid daartoe is bij voorbeeld opgenomen in het wetsvoorstel Vergunningen en algemene regels.
- een verplichting zich te verantwoorden voor de keuze uit verschillende alternatieven, waarbij de mogelijke milieugevolgen een rol moeten spelen; een voorbeeld hiervan is de regeling van de milieu-effectrapportage;
- een verplichting jaarlijks verslag te doen van de omvang van emissies van stoffen en afvalstoffen; een dergelijke verplichting is aangekondigd bij brief inzake bedrijfsinterne milieuzorg¹³.
- een verplichting tot het stellen van financiële zekerheid door o.a. het sluiten van een verzekering voor aansprakelijkheid voor milieuschade; een voorbeeld hiervan is de regeling ter zake in de Wet bodembescherming¹⁴.

Daarnaast kan gedacht worden aan specifieke zorgverplichtingen of aan een algemene regeling van de aansprakelijkheid voor aan het milieu toegebrachte schade. Zeker waar dergelijke voorschriften langs privaatrechtelijke weg gehandhaafd kunnen worden, zijn de kosten van uitvoering en handhaving daarvan bovendien relatief gering. De ruimte voor het stellen van dergelijke ook privaatrechtelijk normerende regels groeit, naarmate de kennis over de effecten van ieders gedrag op het milieu toeneemt, en naarmate het besef van ieders individuele verantwoordelijkheid voor het milieu breder verankerd raakt. Het wetsvoorstel tot regeling van de milieu-aansprakelijkheid in het nieuw Burgerlijk Wetboek¹⁵ is een voorbeeld hiervan, evenals de verschillende reeds bestaande of voorgestelde zorgplichtbepalingen¹⁶. Over het belang, de handhaafbaarheid en de rechtstatelijke kant van dergelijke (mede strafrechtelijk te handhaven) zorgverplichtingen zal de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten op korte termijn advies uitbrengen. Mede aan de hand daarvan zal het Kabinet een standpunt inzake deze zorgverplichtingen bepalen.

Een belangrijk voordeel van dit type instrumenten is ook, dat ze niet alleen bruikbaar zijn wanneer goed gedefinieerde normen voor bijvoorbeeld emissies voorhanden zijn, maar dat ze desgewenst ook kunnen worden ingezet in situaties waarin dat niet het geval is. Het inzetten van dit type instrumenten kan vooral van belang zijn bij het verder gestalte geven aan het preventieve milieubeleid. Ook in andere landen en in internationaal verband krijgen zij daarom meer nadruk. Een ruimere inzet van dit type instrumenten lijkt ook voor de Nederlandse situatie aangewezen. Bij het afwegen van de voors en tegens van zo'n ruimere inzet zullen de ervaringen die er soms reeds in andere landen mee zijn opgedaan worden meegenomen.

¹³ Kamerstukken, 1988-1989, 20633, nr. 3.

¹⁴ Zie ook actie A 104 in het NMP.

¹⁵ Regeling van de aansprakelijkheid voor gevaarlijke stoffen en verontreiniging van lucht, water of bodem; Kamerstukken II 1988/89, 21 202, nrs. 1-2.

¹⁶ Artikel 13, lid 3, van de Bestrijdingsmiddelenwet
Artikel 2 van de Wet Milieugevaarlijke stoffen
Artikel 14 van de Wet Bodembescherming
Artikel 7.1 van het Wetsvoorstel Afvalstoffen
(Kamerstukken II, 1988-1989, 21 246).

4. Handhaving

Handhaving is een essentieel onderdeel van het milieubeleid, maar effectieve handhaving is slechts mogelijk als de voorafgaande schakels in de reguleringsketen solide zijn. Dat betekent dat de handhaafbaarheid van wettelijke regels en vergunningsvoorschriften verzekerd moet zijn. Handhaving dient overigens niet beperkt te worden opgevat. Deze term verwijst naar de instrumenten die de overheid kan inzetten om naleving van geldende rechtsregels te bevorderen (preventief) en inbreuken daarop negatief te sanctioneren (repressief). Handhaving is dus aanzienlijk meer dan straffen; het omvat bijvoorbeeld ook preventie door middel van het scheppen van feitelijke voorwaarden die de naleving eenvoudiger maken, de beloning van normconform gedrag en uiteraard de bestuurlijke reacties op geconstateerde normschendingen.

Ten aanzien van de repressieve handhaving is het nodig dat er bij het uitvaardigen van regels de zekerheid bestaat dat er een handhavingsorganisatie aanwezig is die op adequate wijze toezicht kan uitoefenen op de naleving. Daartoe is structurele samenwerking tussen de drie overheidslagen, de waterbeheerders, politie en justitie en de betrokken bijzondere opsporingsdiensten als Algemene Inspectiedienst, Korps Controleurs Gevaarlijke Stoffen, Douane, enz. essentieel. Een belangrijk aspect van die samenwerking is helderheid over de verhouding tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving. Het uitgangspunt dient te zijn dat adequaat toezicht wordt uitgeoefend op de naleving van de milieuwetgeving door bedrijven en burgers. Bij het constateren van het niet naleven van de bepalingen van de milieuwetgeving rust op het bestuur de plicht daartegen op te treden. Waar geen gevolg wordt gegeven aan het bestuurlijk optreden of waar dat door de aard van het delict of de persoon van de overtreder geboden is, dienen politie en Openbaar Ministerie de middelen van het strafrecht toe te passen. Bestuurlijk optreden en strafrechtelijke handhaving moeten als complementair ten opzichte van elkaar worden beschouwd. Gewoonlijk ligt het voortouw van de handhaving van de milieuwetgeving bij het bestuur.

In de afgelopen jaren zijn er reeds vele samenwerkingsvormen en onderlinge werkafspraken tussen de verschillende bij de handhaving betrokken partijen tot stand gekomen in het kader van het Meerjarig Intensiveringsprogramma wetgeving chemisch afval. De uitvoering van NMP en NMP-plus en de daaruit voortvloeiende regelgeving vereisen een goed gestructureerde organisatie van de handhaving van de milieuwetgeving in ons land. Recent is een aantal ontwikkelingen op gang gekomen, die voor de handhaving van belang zijn en waarop hieronder wordt ingegaan.

Bestuurlijke handhaving

In overleg met het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is voor wat de samenwerking tussen de drie bestuurslagen betreft gekozen voor het toewerken naar een zogenaamd "partnershipmodel" waarbij er zoveel mogelijk sprake is van een geïntegreerd toezicht en één uitvoeringsorganisatie voor de handhaving op het niveau van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Het Bijdragenbesluit uitvoering gemeentelijk milieubeleid legt thans de basis voor die samenwerking van gemeenten die bij voorkeur binnen regio's van de Wet gemeenschappelijke regelingen gestalte moet krijgen. Op het niveau van de samenwerkingsverbanden wordt er voor geopteerd een bestuurlijk overleg met portefeuillehouders, vertegenwoordigers van Openbaar Ministerie, politie, provincie, waterbeheerders en inspectie tot stand te brengen waarin jaarlijks tot een programmatische aanpak van de toezichtinspanningen wordt besloten, waarin de uitvoering van het programma periodiek wordt bewaakt en werkafspraken worden gemaakt ten aanzien van de concrete uitvoering van de verschillende handhavingstaken. Op het niveau van de

samenwerkingsverbanden dient voorts een coördinatie- en informatiepunt tot stand te worden gebracht en een regionaal handhavingsteam te worden gevormd dat is belast met het structureel uitvoeren en het toezicht.

Waar een professionele werkstructuur voor de handhaving is gerealiseerd, overwegen de provincies handhavingstaken waartoe zij op grond van hun wettelijke bevoegdheden geroepen zijn voor een deel over te dragen aan goed functionerende samenwerkingsverbanden.

Met het oog op samenwerking tussen de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden onderling en een programmering van handhavingstaken op provinciaal niveau, waarin ook landelijke handhavingstaken worden opgenomen bestaat er behoefte aan een bestuurlijk overleg per provincie met gemandateerde bestuurlijke vertegenwoordigers van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, van politie, Openbaar Ministerie, Inspectie Milieuhygiëne en bijzondere opsporingsdiensten.

Tenslotte wordt beoogd op landelijk niveau in DGM/IPO/VNG-kader jaarlijks in onderling overleg bepaalde prioritaire handhavingsactiviteiten af te spreken die na de programmering in het bestuurlijk overleg op provinciaal niveau hun doorwerking moeten krijgen in de planning van werkzaamheden binnen de samenwerkingsverbanden.

Ook vanuit het rijksniveau zullen daarvoor in aanmerking komende (eerstelijns) toezichttaken waar mogelijk worden toevertrouwd aan andere overheden, in het bijzonder aan de provincies.

Ten behoeve van de door ons gewenste intensivering van de handhaving van de milieu-regelgeving hanteren wij de volgende uitgangspunten:

1. het beschikbaar stellen van menskracht en middelen ten behoeve van de handhaving moet in verhouding staan tot de hoeveelheid te handhaven regels en tot de ernst van de problemen die ontstaan bij onvoldoende handhaving;
2. de inzet van menskracht en middelen moet gebaseerd zijn op prestatieverplichtingen aan te gaan door de verschillende overheden; dit betekent de invoering van contractmanagement tussen de overheden;
3. de betrokken overheden dienen samen te werken op basis van partnership, waarin de gelijkwaardigheid van de participanten in het handhavingsproces tot uitdrukking komt en waarbij de drie bestuurslagen met de andere handhavende instanties in een samenhangende structuur en op basis van onderlinge afspraken hun handhavingstaken vervullen.

Om dit partnershipmodel effectief te laten functioneren wordt er voor gekozen de professionalisering van de handhaving te bewerkstelligen door het verstrekken van gelden voor dit doel onder de verplichting jaarlijks verantwoording af te leggen door middel van een rapportage over de verrichte handhavingsinspanningen ten behoeve van de controlerende organen.

Dit systeem van financiering op basis van prestatieverplichtingen wordt nu reeds gevolgd bij de Bijdragenregeling uitvoering gemeentelijk milieubeleid. Van groot belang is dat ook de inspanningen van de politie waarvoor thans een hechtere werkstructuur wordt nagestreefd die in het bijzonder in de politieregio's vorm zal krijgen, aansluiten op die van de verschillende bestuurlijke niveaus. Een op elkaar afgestemde programmering zal daarvoor de conditie moeten scheppen; daarbij zal tevens de mogelijkheid worden gezien van een vergelijkbaar systeem van prestatieverplichtingen.

Ook in de komende jaren zal de stimulerende en ondersteunende rol van de Inspectie Milieuhygiëne zoals die tot uitdrukking komt op het gebied van onderzoek, opleidingen, het Centraal Landelijk Informatiepunt Milieudelicten en het Milieubijstandsteam worden gecontinueerd. Daarnaast zal de Inspectie eigen toezichttaken blijven vervullen die grotendeels liggen op het gebied van

het tweedelijnstoezicht. De handhavingstaken van de Inspectie zullen zoveel mogelijk worden opgenomen in de op provinciaal en intergemeentelijk niveau vast te stellen programma's.

Strafrechtelijke handhaving

Enerzijds ligt strafrechtelijke handhaving van milieuwetgeving eigenlijk voor de hand. De bescherming van het milieu kan immers met recht worden aangemerkt als een bestaansvoorwaarde voor de samenleving. Dat rechtvaardigt de strafrechtelijke reactie op schending van wezenlijke normen.

Anderzijds is de milieuwetgeving verwant aan het ordeningsrecht waarmee actieve sturing van gedrag wordt beoogd. Het gaat dan om normen die deels nog niet vast in het maatschappelijk bewustzijn zijn verankerd en die niet primair door (straf)sancties worden geïnternaliseerd. Handhaving vraagt hier allereerst positieve stimulansen ter bevordering van normconformiteit en bestuurlijk toezicht op de naleving.

Bij de rol die aan strafrechtelijke handhaving toekomt, dient dan ook te worden onderscheiden naar de aard van de gedragingen. Bij handelingen die een opzettelijke inbreuk vormen op regels die elementaire milieubelangen beschermen en die derhalve grote onrust te weeg brengen, dient op dezelfde wijze te worden gereageerd als bij andersoortige ernstige criminaliteit het geval is. Hiertegen dient in elk geval ook strafrechtelijk te worden opgetreden. De opsporing, vervolging en bestraffing heeft dienovereenkomstig prioriteit.

Ten aanzien van de minder ernstige inbreuken zal eerder worden gedacht aan handhaving door de bestuurlijke organen. Dat betreft in de eerste plaats de preventieve, maar zeker ook de repressieve bestuurlijke maatregelen. Op dit gebied komt strafrechtelijke handhaving in aanmerking als sluitstuk van de handhavingssketen (nadat bestuurlijk is opgetreden) en in aanvulling op lacunes in de bestuurlijke handhaving. Daarbij kan worden gedacht aan gevallen waarin met bestuurlijke middelen geen proportionele of adequate reactie mogelijk is of waarin een passende reactie feitelijk blijkt achterwege te blijven.

De plaats die de strafrechtelijke handhaving inneemt in het geheel van repressieve instrumenten is een belangrijke. Een intensivering daarvan, waarvoor inmiddels middelen beschikbaar zijn, is geboden gelet op de toenemende verontrusting in de samenleving bij de constatering van ernstige vergrijpen tegen het milieu. Bovendien draagt deze intensivering er - in de talrijke gevallen van op zichzelf genomen minder zware overtredingen - toe bij dat het normatief gehalte van de desbetreffende wetgeving zichtbaar wordt geaccentueerd. Dat zal de bereidheid in de samenleving zich aan de gestelde regels te houden vergroten.

Deze rol voor de strafrechtelijke handhaving in samenhang met de bestuurlijke, is op de taakuitoefening van politie en openbaar ministerie van invloed. Ten aanzien van de politie wordt erop gewezen dat haar bijdrage aan het terugdringen van de zichtbare milieudelicten belangrijk wordt vergroot wanneer de milieutaak een vanzelfsprekend onderdeel van de algemene politietaak is geworden en derhalve in de algemene surveillance wordt meegenomen. Verder zal de ondersteuning van de bestuurlijke handhaving moeten worden verleend doordat aan het toezicht op vergunningplichtigen, waar dat is afgesproken, wordt deelgenomen door opsporingsambtenaren die zondig proces-verbaal kunnen opmaken. Nadat de advisering over de Beleidsnota Uitvoering NMP (politie) voor de jaren 1990-1995 (Kamerstukken II 1989/90, 21 137, nr. 18) is afgesloten, zal op korte termijn een begin worden gemaakt met projecten waarmee aan de nieuwe aanpak van de milieutaak uitvoering wordt gegeven.

De taak van het openbaar ministerie op dit gebied is in zoverre bijzonder dat daaruit welhaast bij uitstek een opdracht voortvloeit om een geregeld

overleg met andere handhavende instanties, in het bijzonder ook de verschillende opsporingsdiensten, op gang te brengen en te houden. Het spreekt vanzelf dat aan afspraken over afstemming van handhavingsinspanningen voortvarend en consequent vervolg moet worden gegeven. Dit veronderstelt ook een gedifferentieerd en consistent strafvorderingsbeleid, waarin de sanctie is afgestemd op de relatieve zwaarte van het delict evenals op het economisch voordeel dat ermee is behaald.

Met de thans daarvoor beschikbare middelen is een begin gemaakt met de uitbouw van deze taken. Zo krijgen alle arrondissementsparketten in de loop van dit jaar de beschikking over een extra officier van justitie en een lid ondersteunend personeel. Ook is, met het oog op de verdere beleidsontwikkeling op milieugebied, een nieuwe organisatorische structuur in werking. Uitgangspunt is dat de voor deze taken bestede middelen tot een meetbare verbetering van de handhaving van de milieuwetgeving zullen moeten leiden.

Afstemming van bestuurlijke met strafrechtelijke handhaving

De effectiviteit van de (preventieve en repressieve) handhaving vereist een geïntegreerde benadering. Dat geldt ook voor het repressieve gedeelte van het traject. Dit veronderstelt een geregeld, op afstemming gericht overleg tussen de organen die op verschillend niveau met de onderscheiden vormen van handhaving zijn belast.

Met het oog op de feitelijke invloed op het milieu is het overleg tussen de instanties op plaatselijk of regionaal niveau van bijzonder belang. Daar immers moet uitvoering worden gegeven aan de handavingsprogramma's die op verschillend niveau en op verschillende beleidsterreinen zijn vastgesteld. Over en weer zal duidelijk moeten zijn waar ten aanzien van geconstateerde onregelmatigheden de meest werkzame middelen ter beschikking staan. Voorts zal, waar bestuurlijke handhaving dient te kunnen worden ondersteund en aangevuld door strafrechtelijke, in concreto moeten worden bepaald welke handavingslast kan worden gedragen en hoe deze inspanningen over de verschillende in aanmerking komende handavingsterreinen moeten worden verdeeld.

Gelet op de doelstellingen van het milieubeleid moet ervan worden uitgegaan dat de capaciteit voor repressieve handhaving geringer zal zijn dan het aantal normschendingen. Voor inspanningen die uitgaan boven een zeker algemeen handavingsniveau en los van de inzet, benodigd in geval van ernstige incidenten, blijft prioriteitstelling vooralsnog geboden. Voorkomen zal dienen te worden dat het uitvoerend niveau wordt geconfronteerd met vanuit verschillende invalshoeken gestelde prioriteiten waarvan de rangorde niet is bepaald. Dat zal afspraken op dit punt tussen de bestuurslagen vragen.

Dit punt is in het bijzonder van belang voor de strafrechtelijke handhaving. Deze vormt immers als het ware het reservoir waarin de restbehoefte aan handhaving op grond van de uiteenlopende regelingen overblijft. Vanuit strafrechtelijk gezichtspunt hebben deze delicten in beginsel dezelfde prioriteit; vanuit het beschermde milieubelang bezien kan evenwel van een duidelijk onderscheid sprake zijn. De strafrechtelijke handhaving van de milieuregelgeving zal zich dan ook - onverminderd de eigen verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie voor de strafrechtelijke prioriteitstelling - in de eerste plaats richten op de prioriteiten die vanuit de voor milieubescherming verantwoordelijke sectoren worden gesteld.

Uit de behoefte aan samenwerking vloeit voort dat de afstemming die bij een zorgvuldige benutting van handavingsmogelijkheden is verondersteld, de uitwisseling meebrengt van gegevens met betrekking tot de handavingsactiviteiten van de onderscheiden instanties.

Een goede handhaving is niet alleen van belang voor het milieubeheer zélf, maar ook voor de geloofwaardigheid van het beleid. Daarbij is de samenhang tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving van steeds groter

belang, terwijl ook de civiel-rechtelijke mogelijkheden een aanvulling kunnen zijn. Het bestuurlijk optreden en het optreden van politie en justitie dienen aanvullend en elkaar ondersteunend te zijn.

5. De verdere uitbouw van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (WABM)

In het Regeerakkoord is de vraag gesteld "of, respectievelijk hoe de WABM kan worden omgebouwd en uitgebreid tot een algemene kaderwet, zonder de doelmatigheid en flexibiliteit van het beleid aan te tasten". Eerder is deze vraag gesteld door de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne¹⁸ en in het kader van het wetsvoorstel Vergunningen en algemene regels (zowel door de Raad van State als in het voorlopig verslag).

Stand van zaken uitbouw WABM

regeling	voorgesteld	wetsontwerp	wet
Milieu-effectrapportage	1979	1981	1986
Financiële bepalingen		1986	1988
Vergunningen en algemene regels*	1982	1989	
Plannen & milieu-kwaliteitseisen	1982	1989	
Afvalstoffen*		1989	

* Met deze regelingen vervallen de Hinderwet, de Afvalstoffenwet en de Wet Chemische Afvalstoffen.

De uitbreiding en wijziging van de WABM, zoals voorzien in de bovengenoemde wetten en wetsvoorstellen, leidt er toe dat de wet van karakter verandert. Door de mogelijkheden die de wet zal bieden tot het stellen en handhaven van inhoudelijke eisen aan maatschappelijke activiteiten (onder andere aan handelingen met inrichtingen en afvalstoffen) in het belang van de bescherming van het milieu, zal de WABM na inwerkingtreding van die voorstellen niet meer in hoofdzaak een procedure-wet zijn.

Eerder¹⁹ is reeds aangegeven dat de WABM de volgende onderdelen zal bevatten:

1. Algemeen
2. Adviesorganen
3. Plannen
4. Milieukwaliteitseisen
5. Milieu-effectrapportage
6. Vergunningen en algemene regels voor inrichtingen
7. Afvalstoffen
8. Meet- en registratieverplichtingen
9. Procedures voor vergunningen en ontheffingen
10. Coördinatie
11. Financiële bepalingen
12. Maatregelen in bijzondere omstandigheden
13. Handhaving
14. Bepalingen in verband met de openbaarheid
15. Beroep
16. Verdere bepalingen
17. Slotbepalingen.

Redenen voor verdere uitbouw

Met de nu bij het parlement in behandeling zijnde wetsvoorstellen zullen belangrijke verbeteringen in de milieuwetgeving worden aangebracht. De

¹⁸ Advies over Wetsvoorstel Afvalstoffen, 1988.

¹⁹ Artikel XXIII. Wetsvoorstel Vergunningen en Algemene regels, Kamerstukken II, 1988-1989, 21087.

mogelijkheden voor het voeren van een samenhangend effectgericht en brongericht beleid met het oog op de bescherming van het milieu worden vergroot. De versnippering van de milieuwetgeving wordt beperkt. Ook de handhaafbaarheid van de regelgeving wordt in diverse opzichten verbeterd. Tevens worden de mogelijkheden tot afstemming en coördinatie, zowel binnen de milieubeleidssector als met andere beleidsterreinen, vergroot en vereenvoudigd.

Voor al diegenen die te maken krijgen met de nieuwe regelingen, zal de invoering nogal wat veranderingen met zich meebrengen. Werkwijzen en organisaties zullen ten dele moeten worden aangepast. Dit alles kost tijd en inspanning.

Daar komt bij dat de realisering van de beleidsdoelstellingen van het NMP ook een groot beslag zal leggen op de wetgevingscapaciteit en de uitvoerings- en handhavingsapparaten op de diverse bestuursniveaus.

In het licht hiervan zou met recht gesteld kunnen worden dat de vraag of de WABM verder moet worden uitgebouwd, voorlopig niet aan de orde is. Toch achten wij een verdere uitbouw van de WABM noodzakelijk. Ook al kunnen we voor de korte termijn met de bestaande wetgeving, met inbegrip van de voorziene wijzigingen, nog redelijk uit de voeten - eventueel met wat 'reparaties' -, de milieuwetgeving als geheel zal ook in de verdere toekomst adequaat moeten zijn voor het treffen van de noodzakelijke maatregelen. Het accent dat ook in het NMP gelegd wordt op de samenhangen binnen het milieu en op algemene aspecten, maakt wetgeving met het oog op het belang van de bescherming van het milieu als geheel op den duur aantrekkelijker dan regelingen die slechts strekken ter bescherming van een bepaald onderdeel of bepaald aspect van het milieu. Dit hoeft niet ten koste te gaan van doelmatigheid en flexibiliteit bij het voeren van milieubeleid.

De belangrijkste oogmerken van een verdere uitbouw zijn:

- De integrale bescherming van het milieu, mede ter voorkoming van afwenteling;
- De overzichtelijkheid en inzichtelijkheid voor burgers, bedrijven en overheden;
- De verbetering van de afstemming en van de uitvoering en handhaving;

Men moet zich hierbij geen proces voorstellen dat zich als één project, gericht op een enkel duidelijk eindbeeld laat plannen. Wel is een globaal beeld nodig, op basis waarvan een koers kan worden uitgezet voor een geleidelijke en stapsgewijze verdere uitbouw. Zoals verderop in deze paragraaf nader zal worden aangegeven is voor de invulling van veel onderdelen ook nog studie nodig of zullen nog verdere ervaringen met de bestaande wetgeving moeten worden opgedaan en geëvalueerd. Wat de wetgevingsactiviteiten betreft, wordt in deze regeerperiode de aandacht in de eerste plaats gericht op het zorgvuldig afronden en in werking doen treden van de ingediende wetsvoorstellen tot uitbreiding en wijziging van de WABM. Op enkele punten zullen deze wetsvoorstellen nog worden gewijzigd en aangevuld. Voor de volledigheid wordt nog opgemerkt dat de voornemens ten aanzien van de verdere uitbouw van de WABM niet betekenen dat noodzakelijke wijzigingen van specifieke milieuwetten achterwege zullen blijven (reparatiewetgeving). Wanneer een bepaald onderwerp dat nu in één of meer specifieke milieuwetten geregeld is, echter rijp lijkt voor een meer ingrijpende herregulering, zal het eerder voor de hand liggen dit in het kader van de WABM te doen, naarmate dit bijdraagt aan het bereiken van de hiervoor genoemde oogmerken. Daarbij zullen steeds tevens de mogelijkheden moeten worden onderzocht om de hoofdlijnen van beleid, voor zover die intussen een bestendiger bedding hebben gevonden, in de wetgeving te verankeren. Het voornemen tot verdere uitbouw van de WABM strekt niet zo ver dat uiteindelijk alle regelgeving ter bescherming van het milieu in één wet ondergebracht zou moeten worden. Naast de specifieke milieuwetten zijn er immers ook nog veel andere wetten die in meer of mindere mate mede

gericht zijn op de bescherming van het milieu. Te denken valt om te beginnen aan de specifieke wetgeving ter bescherming van natuur en landschap en van in het wild levende dier- en plantensoorten (Natuurbeschermingswet, Vogelwet etc.) en aan **milieurelevante** 'sectorwetten', waarin milieubepalingen onderdeel uitmaken van een geheel van regelingen voor die beleidssector (Wet gevaarlijke stoffen, Luchtvaartwet, Bestrijdingsmiddelenwet, Meststoffenwet, Mijnwet 1903, Ontgrondingenwet etc.) In het algemeen zal het meer nadelen dan voordelen hebben om deze milieubepalingen uit die wetten te lichten. Wel zal het vanuit het oogpunt van milieubeheer soms zinvol kunnen zijn om in die sectorwetten zelf verbeteringen aan te brengen of om de mogelijkheden tot coördinatie met de milieuwetgeving te vergroten.

De kwaliteit van de milieuwetgeving en de milieurelevante sectorwetten zal worden verbeterd met het oog op het verkrijgen van toereikende mogelijkheden voor een doelmatige bescherming van alle onderdelen van het milieu en het versterken van het normatief karakter van de regelgeving. Daartoe zal de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne worden uit- en omgebouwd tot de Wet Milieubeheer. Voorts zullen, waar nodig, milieurelevante sectorwetten worden aangepast.

Op twee manieren zal de WABM worden uitgebouwd:

- door het toevoegen van nieuwe onderwerpen;
- door aanvulling of verbreding van al bestaande of al voorgestelde regelingen in de WABM.

Om te bereiken dat de WABM de beoogde meerwaarde ten opzichte van de huidige wetgeving zal hebben, zal bijzondere zorg besteed moeten worden aan de opzet en invulling van deze wet. Daarbij gaat het niet alleen om de onderlinge consistentie van de diverse regelingen in de WABM. Ook zal de vormgeving en reikwijdte van regelingen in de WABM zodanig moeten zijn, dat de beoogde integrale aanpak ook daadwerkelijk mogelijk wordt. Daarvoor is een voldoende brede opzet van de verschillende onderdelen van de wet nodig. Met het oog daarop zal worden nagegaan in hoeverre de bestaande of voorgestelde regelingen aangevuld of verbreed kunnen worden. Van geval tot geval zal daarbij worden bezien of de voordelen hiervan opwegen tegen de eventuele nadelen, waaronder ook de inspanningen voor en gevolgen van herregulering. Dit zal overigens gebeuren in nauwe samenhang met de verdere integratie van de wetgeving op het gebied van het waterbeheer, zoals die gestalte krijgt in de uit te bouwen Wet op de waterhuishouding. Daarbij zal tevens worden bezien welke elementen van de materie die thans nog over verschillende wetten op het terrein van het waterbeheer verspreid is geregeld, voor regeling in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne in aanmerking komen. Gezien de gedeeltelijke overlap tussen de beleidsterreinen waterbeheer en milieubeheer zal daarbij zorgvuldig te werk worden gegaan. Voorafgaand aan de besluitvorming over nieuwe stappen, tot uitbouw van de Wet op de waterhuishouding en de WABM, wordt door de ministers van VROM en V&W vastgesteld welke elementen in aanmerking komen voor regeling in de Wet op de waterhuishouding, onderscheidelijk de WABM. Ook de mogelijkheden tot aansluiting op andere algemene wetten, zoals de Algemene wet bestuursrecht, zullen daarbij worden bezien.

Randvoorwaarden voor verdere uitbouw

Bij het overbrengen van onderdelen van bijzondere milieuwetten naar de WABM verdient een aantal aspecten bijzondere aandacht:

- de **mate van milieubescherming** die nu kan worden geboden, dient ten minste gelijk te blijven (dus geen afzwakking van milieu-eisen);
- de **gezamenlijke verantwoordelijkheid** van diverse ministers voor het milieubeheer, zoals weerspiegeld in de bestaande verdeling van ministeriële verantwoordelijkheden voor (onderdelen van) sectorale wetten, moet ook in de WABM gestalte krijgen, dit kan o.a. door ook andere ministers dan de minister van VROM verantwoordelijk te maken voor onderdelen van de WABM;

- soms is een afweging nodig tussen integratie in milieukader en integratie in andere kaders. Voor de algemeen bestuursrechtelijke onderwerpen is de Algemene wet bestuursrecht het integratiekader. Alleen voor zover die wet daarin niet toereikend voorziet, regelt de WABM deze. Bij die beoordeling zal niet alleen gelet moeten worden op wat uit beleidsmatig oogpunt nodig is, maar ook op het belang dat de gebruikers van de regelgeving, mede uit een oogpunt van rechtszekerheid, hebben bij overzichtelijkheid, hanteerbaarheid en uniformiteit.
- de **fasering** moet zo zijn dat burgers, bedrijven en uitvoerende organen niet worden overbelast door elkaar snel opvolgende wijzigingen.

Toekomstige structuur van de wet

Bij de toekomstige structuur gaat het om de vraag welke nieuwe onderwerpen aan de WABM zullen worden toegevoegd. Hierbij gaat het deels om onderwerpen die nu (uitsluitend) in sectorale wetten zijn geregeld en die dus alleen nieuw zijn voor de WABM, en deels om onderwerpen die tot nu toe niet in de milieuwetgeving geregeld zijn.

Wij vinden het gewenst dat de WABM wordt uitgebouwd met een algemene regeling van milieumaatregelen in bijzondere omstandigheden en van meet- en registratieverplichtingen, zoals in het wetsvoorstel Vergunningen en algemene regels reeds is aangegeven.

De aangekondigde regeling van milieoverslaglegging zal als onderdeel van het toekomstige hoofdstuk over meet- en registratieverplichtingen alsnog worden opgenomen in dat wetsvoorstel.

Ook achten wij het gewenst dat snel de al eerder aangekondigde²⁰ regeling inzake de implementatie van EG-richtlijnen en internationale overeenkomsten op het gebied van het milieubeheer tot stand komt. Deze regeling zal gelden voor de diverse onderdelen van de WABM zelf en voor de wetten die vallen binnen de werkingssfeer van de WABM, zoals deze zal zijn na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel Vergunningen en algemene regels²¹.

Tevens lijkt het ons gewenst de WABM uit te breiden met regelingen voor:

- stoffen en produkten; hierin zullen onder andere kunnen opgaan de bestaande regelingen ter zake in de Wet geluidhinder (toestellen), de Wet inzake de luchtverontreiniging (toestellen en brandstoffen) en de Wet milieugevaarlijke stoffen (stoffen en preparaten), alsmede de voorgestelde produktenregeling in het wetsvoorstel Afvalstoffen; het ligt niet in de bedoeling regelingen ten aanzien van stoffen of produkten die nu in een sectorwet (bij voorbeeld de Bestrijdingsmiddelenwet) zijn opgenomen, naar de WABM over te brengen; wel zal bezien worden of in samenhang met de beoogde regeling in de WABM sectorwetten zouden moeten worden aangepast om ten aanzien van de daarin geregelde stoffen of produkten betere mogelijkheden tot milieubescherming te scheppen;
- handelingen op of in de bodem; de reikwijdte van bestaande regeling van de Wet bodembescherming zal worden verbreed tot het belang van de bescherming van het milieu, met behoud van de huidige werkingssfeer;
- nieuwe handhavingsmiddelen, bijvoorbeeld administratieve boetes.

Bij de regeling inzake stoffen en produkten zal rekening worden gehouden met de mogelijkheden die de Warenwet (met name op het gebied van goede voorlichting omtrent waren) biedt.

Nadat op de wenselijkheid en uitvoerbaarheid hiervan meer zicht is verkregen, zal een standpunt worden bepaald over een eventuele uitbreiding van de WABM met regelingen voor:

- milieuzonering; hierin zou de regeling van geluidzonering kunnen opgaan; een onderzoek ter zake wordt in 1991 afgerond;

²⁰ Wetsvoorstel Afvalstoffen, Kamerstukken II, 1988-1989, 21 246, nr. 3.

²¹ Omdat dit onderwerp niet alleen voor het terrein van het milieubeleid van belang is, zal de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten hierover deze zomer een algemeen advies uitbrengen.

- voorzieningen ten behoeve van financiële zekerheid (milieuverzekering, milieuschadefonds);
- energie- en grondstoffenbeheer (zie ook §5.4).

De structuur van de wet zoals die tot nu toe voor ogen stond, en die ook in het wetsvoorstel Vergunningen en algemene regels is neergelegd, biedt onvoldoende ruimte voor een stapsgewijze uitbreiding met nieuwe onderwerpen. Daarom staat ons de volgende wijziging voor ogen:

1. Algemeen
2. Adviesorganen
3. Internationale zaken
4. Plannen
5. Milieukwaliteitseisen
6. Milieuzonering (gereserveerd)
7. Milieu-effectrapportage
8. Inrichtingen
9. Stoffen en producten (gereserveerd)
10. Afvalstoffen
11. Andere handelingen (gereserveerd)
12. Meet- en registratieverplichtingen (gereserveerd)
13. Procedures voor vergunningen en ontheffingen
14. Coördinatie
15. Financiële bepalingen
16. Financiële zekerheid (gereserveerd)
17. Maatregelen in bijzondere omstandigheden (gereserveerd)
18. Handhaving
19. Bepalingen in verband met de openbaarheid
20. Beroep
21. Verdere bepalingen
22. Slotbepalingen.

Deze structuur biedt naar verwachting voor de komende tijd voldoende flexibiliteit. Maar zij mag, als gezegd, niet als een eindbeeld van de wet worden beschouwd. Daarvoor zijn de onzekerheden ten aanzien van de verdere ontwikkeling van het instrumentarium voor het milieubeheer nog te groot.

Wijziging van naam

Gelet op deze voornemens en op de inhoud van de al bij het parlement liggende voorstellen tot verdere uitbouw van de WABM vinden wij de term "algemene bepalingen" in de naam van de wet niet meer op zijn plaats: het wekt te veel de indruk dat het slechts om een procedurele wet gaat. Wij stellen daarom als nieuwe naam voor: Wet Milieubeheer.



REGERINGSCOMMISSARIS
VOOR DE TOETSING VAN
WETGEVINGSPROJECTEN

Aan de Ministers van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
Economische Zaken, Landbouw, Visserij
en Natuurbeheer en Verkeer en Waterstaat

's-Gravenhage, 24 april 1990

Hierbij bied u een tweede advies aan, dat de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten uitbrengt ten behoeve van de besluitvorming over de notitie NMP-plus in de ministerraad.

Het betreft een advies over de inzet en de ontwikkeling van het instrumentarium, en de handavingsaspecten daarvan, in het NMP-plus. Het advies over de uitbouw en de toekomstige structuur van de Wet algemene bepalingen milieu-hygiëne is u op 20 april j.l. reeds aangeboden.

Prof. mr. C.A.J.M. Kortmann

OPMERKING:

Dit advies is uitgebracht op basis van notities ten behoeve van het interne beraad over de inhoud van het NMP-plus, welke notities nog in bewerking waren en waarin beleidsopvattingen van ambtenaren waren verwoord

ADVIES VAN DE COMMISSIE VOOR DE TOETSING VAN WETGEVINGSPROJECTEN OVER ONTWIKKELING EN INZET VAN HET INSTRUMENTARIUM, EN DE HANDHAVINGSASPECTEN DAARVAN, IN HET MILIEUBELEID

1. Inleiding

In dit advies van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten (verder: de Toetsingscommissie) staat de ontwikkeling en de inzet van het instrumentarium, en de handhaving daarvan in het milieubeleid centraal. Achtergrond van deze gecombineerde advisering (instrumenten/handhaving) is de gedachte dat het bekende credo dat meer aandacht moet worden besteed aan de handhaving ("het verwaarloosde slot van het wetgevingsproces") niet beter gediend kan worden dan door in het vroege stadium van beleidsvoorbereiding al te kijken naar de consequenties voor de handhaving. In het voortraject kunnen immers de handavingsaspecten de keuze voor de in te zetten beleidsinstrumenten nog beïnvloeden.

Aangrijpingspunt voor de advisering is een tweetal concept-teksten ter voorbereiding van het NMP-plus van de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Verkeer en Waterstaat. De Toetsingscommissie besteedt in algemene zin aandacht aan het instrumentarium en aan de handhaving van de gekozen instrumenten, op basis van de in hoofdstuk 2 en de in paragraaf 3.5 van het concept-NMP-plus uitgezette strategie. De concrete uitwerking van deze strategie in de andere hoofdstukken kon in dit vroege stadium geen object van beoordeling vormen. Over de uitbouw van de WABM tot milieukaderwet brengt de Toetsingscommissie gelijktijdig een afzonderlijk advies uit.

De Toetsingscommissie brengt dit advies uit in het stadium van de totstandkoming van het NMP-plus.

2. Opzet van het advies

In het concept-NMP-plus wordt aangegeven dat er op twee punten sprake is van een accentverlegging:

- de plaats van regelgeving in het milieubeleid;
- de rol van financiële prikkels als gedragsbeïnvloedend instrument.

Met deze accentverleggingen in het concept-NMP-plus kan de Toetsingscommissie instemmen, hetgeen niet wegneemt dat zij hier en daar kanttekeningen plaatst, die naar haar optiek voor de verdere ontwikkeling van belang kunnen zijn. In paragraaf 3 zal worden ingegaan op de accentverleggingen, de visie op handhaving en op de voorgestelde beleidsinstrumentatie. In paragraaf 4 wordt ingegaan op de beleidsmaatregelen die ertoe dienen om de feitelijke handhaving effectiever te maken.

3. Het instrumentarium-hoofdstuk uit het concept-NMP-plus (hoofdstuk 2)

Het is verheugend te noemen dat de vrij magere paragrafen die in het NMP aan het instrumentarium waren gewijd (5.3.3. en 6.3.1) in het NMP-plus verder

worden ingevuld. Het was voor velen immers onduidelijk of een milieubeleid gericht op 'duurzame ontwikkeling' niet een instrumentatie behoeft die veel verder gaat dan het bestaande instrumentarium. Hoewel de Toetsingscommissie geenszins pretendeert op die vraag een afdoend antwoord te hebben, kan de inzet en de ontwikkeling van het instrumentarium wel in globale zin beoordeeld worden.

Het algemene oordeel van de Toetsingscommissie luidt positief; het concreter maken en het verbreden van het scala van maatregelen versterken de geloofwaardigheid van het plan. Ook het streven naar zinvolle combinaties van instrumenten wordt ondersteund, zoals bijvoorbeeld: normstelling ten aanzien van afvalwater/beheer van afvalwaterzuiveringsinstallaties door de overheid/bestemmingsheffing ter financiering (WVO-heffing).

Hieronder worden drie hoofdelementen in de beoordeling van de Toetsingscommissie belicht.

— **Toekennen van een meer centrale plaats aan regelgeving**

Zonder in dit advies nu uitvoerig in te gaan op de waarde van wetgeving, wordt de versterking van het normatief gehalte van de formele milieuwetgeving toegejuicht. Terughoudendheid met het hanteren van beleidsconvenanten, milieubeleidsplannen en milieuprogramma's in plaats van wetgeving acht de Toetsingscommissie terecht.

Wanneer het waarborgkarakter van wetgeving door de ondertekenaars van het NMP-plus als doorslaggevend argument wordt gebruikt om het gebruik van bepaalde soorten convenanten naar de achtergrond te dringen, past volgens de Toetsingscommissie een kanttekening, die zij verderop in dit advies onder het kopje 'beleidsconvenanten' zal uitwerken.

De opstellers van het concept-NMP-plus hebben een voorkeur voor 'op de wet gebaseerde' instrumenten. Zij merken terecht op dat voor de inzet van regulerende instrumenten en in beginsel ook voor de inzet van financiële instrumenten een wettelijke grondslag is vereist.

— **De rol van financiële prikkels als gedragsbeïnvloedend instrument**

Het voornaamste instrument in het milieubeleid is de directe regulering, een vorm van regelgeving waaraan een gigantische uitvoerings- en handhavingslast voor de overheid verbonden is. De problemen met de handhaving zijn o.a. door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in het rapport Rechtshandhaving indringend onder de aandacht gebracht. Men zou kunnen zeggen dat uitvoering en handhaving de achilleshiel van het milieubeleid vormen. Vanuit dat gezichtspunt bezien, waardeert de Toetsingscommissie dat in het milieubeleid wordt gezocht naar alternatieven voor directe regulering, zoals de inzet van financiële prikkels als gedragsregulerend instrument. Het werken met financiële prikkels vormt een meer 'interactieve' vorm van regulering: belonen van wenselijk geacht maatschappelijk gedrag, ontmoedigen van onwenselijk geacht gedrag.

Wel wil de Toetsingscommissie aantekenen dat lering moet worden getrokken uit de ervaringen die in het verleden met financiële regelingen zijn opgedaan (ontbreken van voldoende know-how bij de overheid, beperking handelingsvrijheid burger, ingewikkelde regeltoepassingsprocessen, controleproblematiek).

Ieder voornemen om tot invoering van een financiële prikkel te komen zal dan ook steeds weer kritisch moeten worden getoetst op de mogelijkheid reëel aan de verwezenlijking van milieudoelstellingen bij te dragen en op mogelijke nadelige neven-effecten.

— **Visie op handhaving**

De passage waarin wordt uitgesproken dat "Extra aandacht voor uitvoering en handhaving meer betekent dan alleen het ter beschikking stellen van de nodige menskracht en middelen" krijgt bijval van de Toetsingscommissie. Deze visie op handhaving getuigt van een benadering die meer is dan het eenvoudigweg zetten van (straf)sancties op een eenmaal gekozen instrumentarium. Het NMP-plus vervolgt met: "Dit betekent in de ontwerp-fase van het beleid en dus ook de fase van onderhandelingen over EG-richtlijnen nadenken over vragen als (...)". Bij de adstruering van deze stelling miste de Toetsingscommissie relevante vragen als: Welke wijze van sanctionering vloeit uit het gebruik van dit instrument voort? Welke handhavingslasten vloeien hieruit voor de overheid voort? Aan welke combinaties van sanctiemogelijkheden kan worden gedacht? Welk orgaan zou het geschiktst met de handhaving kunnen worden belast? In dat verband acht de Toetsingscommissie het van belang dat er meer duidelijkheid komt over het onderscheid tussen eerstelijns en tweedelijns toezicht, en de eventuele consequenties daarvan voor het inrichten van de bestuurlijke handhaving. Zij vraagt zich o.a. af of een inspectiedienst die belast is met zgn. tweedelijns toezicht en dientengevolge op wat grotere afstand opererend - zowel ten opzichte van de burger als ten opzichte van de vergunningverlenende overheid - voor bepaalde (meer repressieve) handhavende taken van belang kan zijn of dat de handhavende taak van dergelijke diensten meer in de sfeer van preventieve handhaving (adviesfunctie) zou zijn gelegen.

Ook het benadrukken van de mogelijkheid van handhavingsondersteunende regels als de verplichte financiële zekerheidstelling ('bestuurlijke waarborgsom') ter verzekering van de nakoming van vergunningvoorschriften acht de Toetsingscommissie van meer algemeen belang.

Daarnaast is het beleid er (voorzichtig) op gericht om de mogelijkheden van handhaving langs privaatrechtelijke weg verder te ontwikkelen, zowel voor de overheid zelf als voor de overige rechtsgenoten. In dat verband zou de Toetsingscommissie het een goede zaak vinden wanneer eventuele beperkingen op de toegang tot de civiele rechter voor bijv. milieuorganisaties nog eens kritisch worden gezien. Daardoor kan de handhaving van het zwakke milieubelang versterkt worden, zonder dat de overheid die handhaving volledig voor haar rekening behoeft te nemen; zij verzekert zich van een bondgenoot in de strijd. Dit is een wijze van overheidsoptreden die uit een oogpunt van goed wetgevingsbeleid te verkiezen is boven een uitsluitende versterking van overheidshandhaving. In een volgend advies zal de Toetsingscommissie nader ingaan op de modaliteiten waaronder civiele acties zowel van de overheid als van de rechtsgenoten een zinvolle versterking kunnen vormen ten opzichte van de gebruikelijke handhavingsmethoden.

Na de bespreking van deze hoofdelementen, komt de Toetsingscommissie tot enkele opmerkingen met betrekking tot het voorgestelde instrumentarium:

— **Directe regulering**

De term 'fysieke' regulering uit het NMP heeft plaats gemaakt voor de term 'directe' regulering. In tegenstelling tot de eerstgenoemde term, is deze laatste term in het NMP-plus van een definitie voorzien.

Onder directe regulering wordt verstaan: rechtstreekse voorschriften ten aanzien van bepaalde milieubelastende activiteiten van bedrijven en burgers.

Gelet op de veel besproken problemen van wetgeving die op de klassieke manier het gedrag van burgers probeert te beïnvloeden

(gedragsregel met strafsanctie) acht de Toetsingscommissie het verstandig dat gezocht wordt naar alternatieve vormen van regelgeving (verantwoordingsverplichtingen, civiele aansprakelijkheden, verplichting tot financiële zekerheidstelling ter dekking van eventuele aansprakelijkheid voor milieuschade) die de eigen verantwoordelijkheid van burgers, bedrijven en overheden voor het milieu benadrukken en die met lichtere, voor de overheid minder belastende sanctiemogelijkheden kunnen worden geëffectueerd. Over de in dit verband ook genoemde zorgplichtbepalingen brengt de Toetsingscommissie binnenkort een afzonderlijk advies uit, dat zal ingaan op zorgplichten in het algemeen, dus ook buiten het terrein van het milieurecht. De eigen verantwoordelijkheid van rechtsgenoten zou in de visie van de Toetsingscommissie vooral ook meer reliëf kunnen krijgen wanneer de wetgever keuzemogelijkheden inbouwt, waardoor betrokkenen niet uitsluitend met één sanctie worden geconfronteerd, maar meer met de consequenties van hun eigen keuze tussen verschillende gedragalternatieven. Te denken valt aan wettelijke genormeerde afkoop van verplichtingen, statiegeldsystemen en civielrechtelijke standaardvoorwaarden (garantiebewijs), die bijv. bij een koopovereenkomst kunnen inhouden dat een milieubelastend afvalproduct moet worden ingezameld door de producent.

De directe regulering doet zich in de milieuwetgeving in twee gedaanten voor: het verbod, behoudens vergunning, waarbij de normstelling in de vergunningvoorschriften tot uiting komt en de algemene regels voor (soorten) inrichtingen op grond van de Hinderwet. De Toetsingscommissie merkt op dat als neveneffect van het vervangen van een vergunningvereiste door algemene regels reeds is gesignaleerd dat beleidslasten welke thans met vergunningverlening gemoeid zijn, in de toekomst zullen verschuiven naar het terrein van de handhaving.

— Financiële prikkels

Zoals gezegd, kan het werken met financiële prikkels als gedragsregulerend instrument aantrekkelijk zijn; soms effectiever zelfs dan directe regulering. Het gevaar van met name regulerende heffingen is, dat dergelijke maatregelen betrekkelijk eenzijdig door de overheid kunnen worden opgelegd, ook bij ontbreken van een voldoende breed maatschappelijk draagvlak. De Toetsingscommissie benadrukt daarom ook in dit verband het belang van intensief en goed overleg met de sectoren waarop deze regulerende heffingen zich richten.

Gebleken is, dat ondanks de afdeling in de WABM met het opschrift "regulerende heffingen" er feitelijk geen regulerende heffingen (meer) bestaan, alhoewel uit onderzoek is gebleken dat bestaande heffingen wel degelijk mede-regulerende effecten hebben. De Toetsingscommissie constateert dat het probleem hierbij is, dat als de heffing een regulerend effect krijgt, als gevolg daarvan een financieringsprobleem zal ontstaan. De bestaande heffingen vormen nl. één van de financieringsbronnen voor het milieubeleid. Wanneer de opbrengsten teruglopen omdat de heffingplichtige activiteit afneemt ontstaat er een gat in de financiering. Om die reden is het bezwaarlijk om de al bestaande heffingen een sterker regulerend effect te geven, hoewel dit uitvoeringstechnisch zeer eenvoudig te verwezenlijken zou zijn.

Uit het concept-NMP-plus blijkt dat uitdrukkelijk ook de fiscale prikkels tot de gedragsregulerende instrumenten worden gerekend (Wet Vermeend/Melkert; fiscale stimulering katalysator). De Toetsingscommissie acht het in dat verband van belang dat geëxpliciteerd wordt welke argumenten en afwegingen ertoe leiden om in een concreet geval voor fiscale vormgeving van een financiële prikkel te kiezen.

Een keuze die voor de burger niet onbelangrijk is. Daarnaast zal onder omstandigheden het gemeenschapsrecht wat meer ruimte bieden aan fiscaal ingebedde faciliteiten.

— **Convenanten**

Het hanteren van het beleidsconvenant is naar het oordeel van de opstellers van het concept-NMP-plus niet zonder bezwaren. Beleidsconvenanten worden als volgt gedefiniëerd: convenanten met (vertegenwoordigers van) het bedrijfsleven waarin afspraken worden gemaakt over door bedrijven te hanteren milieunormen. De bezwaren betreffen in hoofdzaak het ondemocratisch karakter van dit type instrument vanwege het ontbreken van publieke waarborgen voor de burger (openbaarheid, inspraak). In het concept-NMP-plus wordt aangegeven dat waar een keuze mogelijk is tussen enerzijds direct regulerende of financiële maatregelen en anderzijds bepaalde soorten convenanten, de voorkeur in beginsel uitgaat naar de eerste. Dit betekent dat de rol van de beleidsconvenanten wordt ingeperkt. Voor deze convenanten zien de opstellers vooral een 'overbruggende' rol, als tijdelijke opstap naar regelgeving.

De Toetsingscommissie is het hiermee eens, dat voorzover het gaat om een keuze tussen in principe twee even effectieve en efficiënte instrumenten, regelgeving de voorkeur verdient. In sommige gevallen zal dit echter een hypothetische situatie zijn, omdat bepaalde factoren de totstandkoming of de werking van regelgeving belemmeren. De Toetsingscommissie meent dat er onder omstandigheden aanleiding kan zijn gezien de soms bestaande eventuele voordelen van een convenant (mogelijkheid om over en weer inspanningsverplichtingen op zich te nemen, tweezijdigheid, interactie met de sectoren, snelle doelbereiking) het convenant niet alleen tijdelijk maar ook definitief boven regelgeving te verkiezen. De Toetsingscommissie zou dit graag uitgewerkt en verduidelijkt zien. Een relatief gering aantal betrokken belangen, een voldoende representatieve vertegenwoordiging en krachtige bundeling van die belangen en een reële, betere handhaafbaarheid zouden volgens de Toetsingscommissie voor een dergelijke meer definitieve keuze een indicatie vormen. Bij gebreke aan enige wettelijke regeling omtrent publicatie en betrokkenheid van het parlement zou de overheid bij de totstandkoming van beleidsconvenanten enige 'democratische spelregels' in acht dienen te nemen. Een verdere inbedding van het convenant als beleidsinstrument in de wetgeving, met behoud van de voordelen ervan, is wellicht mogelijk (mogelijkheid van een wettelijke partiële algemeen-verbindend-verklaring, waarborgen openbaarheid, betrokkenheid parlement etc.). Denkbaar zou zijn dat de wetgever op bepaalde punten de uitwerking van het beleid naar een convenant zou verwijzen. Door middel van de wettelijke conditionering kunnen waarborgen worden geschapen voor uit maatschappelijk oogpunt bevredigende resultaten.

4. De handhavingsparagraaf uit het concept-NMP-plus (paragraaf 3.5)

In deze paragraaf wordt voornamelijk aandacht geschonken aan de feitelijke handhaving.

Wat betreft de verhouding tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving gaat het concept-NMP-plus weer een stap verder dan het NMP.

Waar in het NMP werd uitgesproken dat de handhaving van milieuregelgeving in belangrijke mate langs bestuurlijke weg zal geschieden en dat voor een adequate handhaving van de milieuregelgeving de strafrechtelijke handhaving naast de bestuursrechtelijke van onmisbaar belang is, gaat het concept-NMP-plus dieper op de onderlinge verhouding in. Bestuurlijk optreden en strafrechtelijke handhaving moeten als complementair ten opzichte van elkaar worden beschouwd. Gewoonlijk ligt het voortouw bij

de handhaving van de milieuwetgeving bij het bestuur. Criteria voor het inzetten van het strafrecht zijn: ineffectiviteit van bestuurlijke sancties, aard van het delict of de persoon van de dader.

De Toetsingscommissie zou op basis hiervan enkele consequenties willen aangeven voor de wetgeving. Met het versterken van het bestuurlijk sanctiearsenaal (wetsvoorstel 21088 - invoering dwangsom WABM - en wetsvoorstel 21087 - handhavingshoofdstuk WABM - en nog andere te ontwikkelen sancties) zal het op den duur steeds minder vaak voorkomen dat het bestuur niet beschikt over een bestuurlijke sanctie die in de gegeven situatie zowel proportioneel als adequaat is. Het probleem van het gedogend bestuur of van overheden die zelf de wetgeving overtreden, en waar dientengevolge een passende bestuurlijke reactie uitblijft, vraagt in eerste instantie ook om een bestuurlijke oplossing. De Toetsingscommissie ziet dan ook op langere termijn mogelijkheden om het aantal strafbaarstellingen in de wetgeving terug te dringen. Verder zou de Toetsingscommissie graag zien dat de afstemming tussen bestuurlijk en justitieel optreden die in de praktijk plaatsvindt (op basis van onderscheid naar de aard van de gedragingen: opzettelijke inbreuk op elementaire milieubelangen of minder ernstige inbreuken) voor een belangrijk deel in de sfeer van de wetgeving zou worden gerealiseerd. Dit zou de afstemmingstaak van met de handhaving belaste instanties aanzienlijk kunnen verlichten, omdat dan een eind komt aan (te) veel routinematige "en"/"en" situaties. Meer doordachte -en van te voren bedachte- combinaties van sancties blijven ondertussen hoogst noodzakelijk. Van de gevallen waarin het strafrecht wordt ingezet moet uiteindelijk met recht kunnen worden gezegd dat het strafrecht 'justum remedium' is.

Het concept-NMP-plus gaat ervan uit dat de capaciteit voor repressieve handhaving geringer zal zijn dan het aantal normschendingen. De opstellers van het concept-NMP-plus achten prioriteitstelling derhalve geboden. De Toetsingscommissie hecht eraan op te merken dat een al te scherpe prioriteitstelling ongelukkig is, zeker waar het betreft net geïntroduceerde normen. Het is mede als gevolg van de prioriteitstelling dat de norm erodeert. Voorts zal er steeds ruimte moeten blijven voor een minimaal handhavingsniveau voor niet-prioritaire aandachtsgebieden en voor de behandeling van ernstige incidenten. Het is naar het oordeel van de Toetsingscommissie essentieel dat op den duur door uitbreiding van handhavingscapaciteit of door beperking van strafrechtelijk te handhaven regelgeving de capaciteit voor repressieve handhaving toereikend is. Voor de strafrechtelijke handhaving van de milieuwetgeving wordt in het NMP-plus uitgesproken dat deze zich in de eerste plaats zal richten op de prioriteiten die vanuit de voor milieubescherming verantwoordelijke sectoren worden voorgesteld. De Toetsingscommissie veronderstelt dat dit voornemen ingegeven is door de specialistische know-how van deze sectoren. De Toetsingscommissie gaat er vanuit dat met deze adviserende rol niet beoogd is iets af te doen aan de eigen verantwoordelijkheid van het OM voor de prioriteitenstelling bij de strafrechtelijke handhaving (waarvoor de Minister van Justitie de ministeriële verantwoordelijkheid draagt). De Toetsingscommissie beveelt aan dit in het NMP-plus duidelijker tot uitdrukking te brengen.

Omdat de prioriteitstelling door het OM onder ministeriële verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie geschiedt, neemt de Toetsingscommissie aan dat de voor de milieuwetgeving verantwoordelijke ministers over deze prioriteiten mede in contact treden met de Minister van Justitie.

Verder zou de Toetsingscommissie de volgende opmerkingen willen maken.

1. Voor de bestuurlijke handhaving is tussen de drie bestuurslagen afgesproken toe te werken naar een partnership model geïntegreerd toezicht en één uitvoeringsorganisatie voor de handhaving op het niveau van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Voorts bestaat er behoefte aan een bestuurlijk overleg per provincie waarin alle met de handhaving belaste instanties participeren. Naar de mening van de Toetsingscommissie komt de organisatorische kant van de

- strafrechtelijke handhaving niet goed uit de verf (aantrekken extra milieu-officieren etc.).
2. Geen aandacht gegeven aan of visie op de mogelijkheden voor privaatrechtelijke handhaving. Handhavingsbeleid zal steeds meer een 'mix' van deze drie methoden kunnen zijn.
 3. Op deze plaats is ook geen aandacht gegeven aan de handavingsconsequenties van de nieuwe instrumenten: financiële prikkels als gedragsbeïnvloedend instrument en 'nieuwe' vormen van regelgeving (verantwoordingsplichten). Het zou goed zijn wanneer van meet af aan bij de beleidsvoorbereiding het handhavingsperspectief geschetst wordt, zodat de handhavende instanties een beeld krijgen van eventuele nieuwe, andersoortige handhavingstaken die op hen af komen.

5. Samenvatting

De Toetsingscommissie beoordeelt in dit advies de inzet en de ontwikkeling van het instrumentarium en de handhavingsaspecten daarvan uit het concept-NMP-plus. Drie lijnen worden daarin ondersteund:

- a. de versterking van het normatief gehalte van de formele milieuwetgeving, in die zin dat de hoofdlijnen van het materiële milieubeleid in de formele wet worden vastgelegd;
- b. het zoeken naar alternatieven voor de klassieke milieuwetgeving - de directe regulering - waaraan voor de overheid minder handhavingslasten verbonden zijn. De in het concept-NMP-plus voorgestelde alternatieven zijn tweërlei: *financiële prikkels en vormen van regelgeving die de eigen verantwoordelijkheid van burgers, bedrijven en overheden voor het milieu benadrukken en die met lichtere, voor de overheid minder belastende sanctiemogelijkheden kunnen worden geëffectueerd. De eigen verantwoordelijkheid van rechtsgenoten zou in de visie van de Toetsingscommissie vooral ook meer reliëf kunnen krijgen wanneer de wetgever keuzemogelijkheden inbouwt, waardoor betrokkenen niet met één sanctie worden geconfronteerd, maar met de consequenties van hun eigen keuze tussen verschillende gedragalternatieven;*
- c. extra aandacht en betere mogelijkheden voor uitvoering en handhaving van de klassieke regulering. Op legislatief niveau kan dit tot uitdrukking komen in de regeling van bestuursrechtelijke sancties, de verplichting *om financiële zekerheid te stellen ter nakoming van vergunningvoorschriften, of extra toezichtsbevoegdheden.*

Uit de in het NMP-plus aangegeven verhouding tussen bestuurlijke en justitiële handhaving in de praktijk, trekt de Toetsingscommissie de conclusie dat deze afstemming meer dan thans in de wetgeving plaats dient te krijgen. Bij een verdere uitbouw van het bestuurlijk sanctiearsenaal zal het aantal strafbaarstellingen kunnen afnemen. Van belang is dat onderzocht wordt hoe de mogelijkheden van handhaving door overheid en andere rechtsgenoten via het privaatrecht ruimer kunnen worden benut.



REGERINGSCOMMISSARIS
VOOR DE TOETSING VAN
WETGEVINGSPROJECTEN

Aan de Ministers van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
Economische Zaken, Landbouw, Visserij
en Natuurbeheer en Verkeer en
Waterstaat

's-Gravenhage, 20 april 1990

Hierbij bied ik u een advies aan, dat de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten uitbrengt ten behoeve van de besluitvorming over de notitie NMP-plus in de ministerraad.

Het betreft een interim-advies over de uitbouw en de toekomstige structuur van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne. Een advies over de inzet en de ontwikkeling van het instrumentarium, en de handhavingsaspecten daarvan, in het NMP-plus zal U zeer spoedig bereiken.

De Toetsingscommissie geeft u in overweging het advies te publiceren.

Prof. mr. C.A.J.M. Kortmann

OPMERKING:

Dit advies is uitgebracht op basis van notities ten behoeve van het interne beraad over de inhoud van het NMP-plus, welke notities nog in bewerking waren en waarin beleidsopvattingen van ambtenaren waren verwoord

INTERIM-ADVIES VAN DE COMMISSIE VOOR DE TOETSING VAN WETGEVINGSPROJECTEN INZAKE DE UITBOUW EN DE TOEKOMSTIGE STRUCTUUR VAN DE WET ALGEMENE BEPALINGEN MILIEUHYGIENE (CTW 90/1)

1. Inleiding

Op het door de ministerraad vastgestelde Werkprogramma 1989-1990 van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten (verder: Toetsingscommissie) staat het onderwerp de toekomstige structuur van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (WABM). In haar advies over het Project integratie afvalstoffenwetgeving heeft de Toetsingscommissie gewezen op de noodzaak van een standpuntbepaling over de toekomstige structuur van de WABM (CTW 88/21, 2 juni 1988). De Toetsingscommissie kwam in het kader van dat advies tot de conclusie dat er een oplossing moet worden geboden voor de onduidelijke relatie tussen het hoofdstuk over afvalstoffen (hoofdstuk 3a) en het hoofdstuk over algemene regels en vergunningen voor inrichtingen (hoofdstuk 3) alsmede voor de afgrenzingsproblemen met andere (milieu)wetten.

In het kader van de totstandkoming van het NMP-plus moet aandacht worden gegeven aan het instrumentarium voor het milieubeleid en aan de wettelijke inkadering daarvan. Een onderdeel daarvan is de toekomstige inhoud en structuur van de WABM. Daarom acht de Toetsingscommissie het passend om in deze fase, ten behoeve van de besluitvorming in de ministerraad over het NMP-plus, reeds een interim-advies uit te brengen over de uitbouw en de toekomstige structuur van de WABM. Ten behoeve van dit advies heeft de Toetsingscommissie gebruik gemaakt van een notitie die ten behoeve van de voorbereiding van het NMP-plus was opgesteld. Gelijktijdig brengt de Toetsingscommissie een afzonderlijk advies uit over het in dezelfde notitie - ten behoeve van het NMP-plus - ontwikkelde beleid inzake het milieu-instrumentarium in het algemeen en inzake de handhaving van de milieuwetgeving in het bijzonder.

In het vervolg van dit interim-advies wordt eerst een korte samenvatting gegeven van de inhoud van de notitie voorzover deze over de uitbouw van de WABM handelt. Vervolgens worden de belangrijkste thema's besproken in het licht van het door de Toetsingscommissie wenselijk geachte wetgevingsbeleid. Ter afronding van dit interim-advies zullen de conclusies en aanbevelingen van de Toetsingscommissie worden weergegeven.

2. Het beleid bij de verdere uitbouw van de WABM

In de notitie wordt gerefereerd aan het regeerakkoord, waarin de vraag is geformuleerd of, respectievelijk hoe de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne zich kan ontwikkelen tot een algemene milieukaderwet, zonder de doelmatigheid en flexibiliteit van het beleid aan te tasten. Door de Centrale raad voor de milieuhygiëne, de Toetsingscommissie en door de Raad van State en de Tweede Kamer, bij de advisering omtrent respectievelijk de behandeling van het wetsvoorstel Vergunningen en algemene regels (Kamerstukken II, 1989-1990, 21 087), is gewezen op het belang van meer duidelijkheid over de beoogde ontwikkeling van de WABM en de daarbij te

hanteren criteria. In het bijzonder is in dit verband de vraag gesteld of een verdergaande integratie van de milieuwetgeving niet wenselijk en noodzakelijk is.

Het uitgangspunt voor het beleid bij de uitbouw van de WABM houdt in, dat wel de te volgen koers bij de uitbouw van de WABM dient te worden bepaald, zonder dat daarbij een vaststaand eindbeeld wordt nagestreefd. Het is de bedoeling om de WABM zich verder te laten ontwikkelen van een, voornamelijk procedurele, milieukaderwet in de richting van een, meer inhoudelijk normerende, Wet Milieubeheer. Met de wetsvoorstellen tot wijziging en aanvulling van de WABM die ter behandeling bij de Tweede Kamer liggen is reeds een bescheiden begin gemaakt met deze ontwikkeling. Het betreft het wetsvoorstel Vergunningen en algemene regels, het wetsvoorstel Milieubeleidsplanning en milieukwaliteitseisen en het wetsvoorstel Afvalstoffen.

De volgende redenen worden genoemd om door te gaan met de uitbouw van de WABM:

- De geïntegreerde aanpak zou zich niet moeten beperken tot plannen, milieukwaliteitseisen en inrichtingen maar zou zich bij voorbeeld ook moeten uitstrekken tot het produktenbeleid. Een algemene regeling ten aanzien van de normering van (handelingen met) stoffen c.q. produkten lijkt gewenst.
- Vanuit het NMP geïnitieerde beleidsdoelstellingen als integraal ketenbeheer, energiebesparing en kwaliteitsbevordering kunnen beter worden gerealiseerd binnen een algemeen wettelijk kader.
- Het aantal algemene, niet tot bepaalde sectoren behorende, thema's en instrumenten neemt toe; bij voorbeeld kan worden gedacht aan bedrijfsinterne milieuzorg, financiële zekerheid bij milieuschade, zorgplichten en implementatie van EG-richtlijnen en internationale overeenkomsten.

Bij de beoordeling van de vraag of het overhevelen van sectorale wetten naar de WABM gewenst is, worden de volgende criteria van belang geacht:

- De mate van milieubescherming die kan worden geboden.
- Het normatief gehalte van de wetgeving mag niet verminderen.
- De bestaande verdeling van ministeriële verantwoordelijkheid moet worden gerespecteerd.
- Afgewogen moet worden in welk kader integratie moet plaatsvinden.
- De uitbouw dient gefaseerd plaats te vinden; bij de fasering moet worden gelet op de capaciteit van de wetgever en de uitvoerders.

Op grond van de beoordeling van diverse onderwerpen in het licht van de bovenstaande criteria worden de volgende conclusies getrokken:

- * In het licht van de gewenste ontwikkeling van het milieubeleid is het noodzakelijk de WABM verder uit te bouwen. Dit zal de doelmatigheid en flexibiliteit van het milieubeleid kunnen vergroten. Ook uit een oogpunt van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, alsmede overzichtelijkheid zal een gefaseerde integratie van de sectorale milieuwetten voordelen opleveren.
- * Voor een aantal onderwerpen kan nu reeds worden vastgesteld dat algemene regeling hiervan in de WABM op korte of lange termijn zinvol is. Voor andere onderwerpen is onderzoek nodig om dit te kunnen vaststellen.
- * De naam "Wet algemene bepalingen milieuhygiëne" past niet meer volledig bij de te verwachten inhoud van de wet. Zij wordt daarom gewijzigd in: Wet Milieubeheer.
- * Omdat de uitbouw gefaseerd zal geschieden, zal in de structuur van de wet voldoende flexibiliteit moeten worden ingebouwd. De volgende indeling lijkt volgens de notitie voorshands het meest geschikt:

Structuur Wet Milieubeheer

1. Algemeen
2. Adviesorganen
3. Internationale zaken (nieuw)
4. Plannen
5. Milieukwaliteitseisen
6. Milieuzonering (gereserveerd) (nieuw)
7. Milieu-effectrapportage
8. Inrichtingen (aangepast)
9. Stoffen en producten (gereserveerd) (nieuw)
10. Afvalstoffen
11. Andere handelingen (gereserveerd) (nieuw)
12. Meet- en registratieverplichtingen (gereserveerd)
13. Procedures voor vergunningen en ontheffingen
14. Coördinatie
15. Financiële bepalingen
16. Financiële zekerheid (gereserveerd) (nieuw)
17. Maatregelen in bijzondere omstandigheden (gereserveerd)
18. Handhaving
19. Bepalingen in verband met openbaarheid
20. Beroep
21. Verdere bepalingen
22. Slotbepalingen

3. De uitbouw en de structuur van de WABM in het licht van het algemeen wetgevingsbeleid

Het beoordelingskader van de Toetsingscommissie kan in algemene zin worden omschreven als zijnde gericht op een terughoudend, sober, doeltreffend, doelmatig en rechtmatig wetgevingsbeleid. Bij de beoordeling van de kwaliteit van de wetgeving acht de Toetsingscommissie de volgende punten van wezenlijk belang.

- a. rechtmatigheid: overeenstemming met het internationale en communautaire recht, met de Grondwet en met algemene rechtsbeginselen, zoals het rechtszekerheidsbeginsel en de beginselen inzake het juiste niveau van regelgeving en inzake attributie en delegatie van bevoegdheden, inwerkingtreding en overgangsrecht;
- b. doeltreffendheid en doelmatigheid: bij doeltreffendheid gaat het om de mate waarin verwacht mag worden dat de regeling bijdraagt tot de verwezenlijking van de beoogde doelstellingen; bij doelmatigheid gaat het om de verhouding tussen de te treffen maatregelen c.q. de lasten die daaruit voortvloeien en de te verwachten mate van doelbereiking c.q. de positieve effecten;
- c. uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid: de mogelijkheden van uitvoering en handhaving en de gevolgen voor de belasting van het bestuur en de rechter;
- d. proportionaliteit en subsidiariteit: beperken van onnodige lasten voor burgers en bedrijven en zo veel mogelijk ruimte laten voor en aansluiten bij het zelfregulerend vermogen van burgers en maatschappelijke organisaties;
- e. onderlinge afstemming: de coördinatie en harmonisatie van wetgeving, in het bijzonder de aansluiting bij algemene wetten en de eenvoud, toegankelijkheid en duidelijkheid.

Bij de toespitsing van deze kwaliteitscriteria op het onderhavige thema en beleidsterrein kan de volgende centrale vraag worden geformuleerd. In hoeverre draagt een verdere uitbouw van de WABM tot een algemene Wet

Milieubeheer en de structuur die daarbij op dit moment gekozen is bij aan een doeltreffend en doelmatig milieubeleid dat tevens voldoet aan de juridische eisen die aan het wetgevingsbeleid moeten worden gesteld? In het bijzonder gaat het dan om de vraag of een verdere integratie van de milieuregelgeving kan bijdragen aan de realisering van de genoemde eisen. In verband met de verwezenlijking van de centrale doelstelling, een verhoogd rendement van het milieubeleid, zijn de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regelgeving en de maatschappelijke en bestuurlijke lasten die uitvoering en handhaving met zich meebrengen bij uitstek relevant. Bij de juridische eisen moet in casu in het bijzonder worden gelet op de overeenstemming met en inpasbaarheid van EG-regelgeving, de duidelijkheid, overzichtelijkheid, toegankelijkheid en stabiliteit van de normen en de rechtsbescherming van de justitiabele.

De Toetsingscommissie acht het positief dat er een koers is uitgezet ter zake van de gewenste inhoud en structuur van de toekomstige WABM. Zij kan tevens instemmen met de gedachte dat het niet moet gaan om een eindbeeldplanning waarbij de nu gekozen structuur als blauwdruk voor de toekomst wordt beschouwd. Daarvoor zijn er op dit moment nog te veel onzekere factoren. De Toetsingscommissie wijst er wel op dat het wenselijk is om de eenmaal gekozen structuur te gebruiken als uitgangspunt en kader voor de beslissingen die de komende jaren moeten worden genomen ten aanzien van de milieuregelgeving. Zeker voor de korte en middellange termijn is het van groot belang dat er duidelijkheid ontstaat omtrent het te voeren beleid ter zake van de integratie c.q. afstemming van het milieubeleid en de milieuregelgeving. Beslissingen over de uitbouw en de structuur van de WABM zijn daarvan afhankelijk. Dat op dit punt duidelijkheid komt, is met name van belang voor degenen die met de uitvoering en toepassing van de milieuregelgeving worden geconfronteerd.

In het vervolg van deze paragraaf wordt een aantal aspecten, die van belang zijn in verband met de uitbouw en de structuur van de WABM, nader besproken.

BELANGRIJKE ASPECTEN

A. De verdere uitbouw van een in hoofdzaak procedurele milieukaderwet naar een meer inhoudelijk normerende Wet Milieubeheer

De Toetsingscommissie juicht deze ontwikkeling toe. De formele wetgever dient zelf de hoofdlijnen van het te voeren beleid te bepalen. Tevens moet de formele wetgever zuinig en precies zijn in het verlenen van bevoegdheden aan de centrale overheid en bij zelfregulering of decentralisatie is het gewenst dat de bevoegdheden en verplichtingen van het Rijk, de medeoverheden of van maatschappelijke organisaties duidelijk worden afgebakend.

Juist nu op diverse terreinen van milieuzorg ervaringen zijn opgedaan met beleid en regelgeving, is het neerleggen van de belangrijkste materiële normen in de wet beter mogelijk dan voorheen het geval was.

Bestendige regels zijn niet alleen in het belang van de rechtmatigheid en de rechtszekerheid van het overheidsoptreden, maar tevens medebepalend voor de handhaafbaarheid en overtuigingskracht van het beleid. Dit geldt in versterkte mate als deze regels afkomstig zijn van het hoogste, democratisch gelegitimeerde orgaan.

Dit betekent niet dat technische, gedetailleerde normen die vaak wijziging behoeven in de wet moeten worden neergelegd. Dit zou ten koste gaan van de slagvaardigheid en flexibiliteit van het overheidsoptreden en komt ook niet ten goede aan de leesbaarheid en toegankelijkheid van de wet. De Toetsingscommissie acht het van belang dat bij de verdere uitbouw van de WABM voldoende aandacht wordt gegeven aan de overzichtelijkheid en toegankelijkheid van de wet.

Uiteraard zal gelede normstelling ook in de toekomst onmisbaar zijn; bovendien zal lang niet in alle gevallen kunnen worden volstaan met algemene regels. Hiervoor is de werkelijkheid te divers en complex en verschillen de omstandigheden te zeer naar plaats en tijd. Bovendien kan nog niet van het gehele milieubeleid worden gezegd dat het in hoge mate is uitgekristalliseerd. Voortdurend dienen zich immers nieuwe vragen aan.

Het gaat erom in de wetgeving het juiste evenwicht te vinden tussen algemene wettelijke regels en nauwkeurig omschreven delegatie en attributie van de normstelling aan lagere wetgevers c.q. bestuursorganen (door gedelegeerde regelgeving, plannen en beschikkingen).

B. De keuze tussen harmonisatie en coördinatie van regelingen enerzijds en integratie van regelingen anderzijds

B1. Een samenhangende, geïntegreerde benadering van het milieubeleid is van groot belang. Een integrale belangenafweging van de gevolgen van activiteiten voor de verschillende compartimenten van het milieu (bij voorbeeld de lucht, de bodem en het water) biedt het voordeel dat die gevolgen tezamen en in het geheel in beschouwing kunnen worden genomen. Bij de bestaande diversiteit van sectorale regelingen en vergunningenstelsels bestaat het gevaar dat het geheel van de gevolgen voor het milieu onvoldoende kan worden beïnvloed en tevens is er de kans van het verschuiven, het afwentelen van de problemen van het ene compartiment naar het andere. Daar komt nog bij dat het aanvragen en verlenen van grote aantallen uiteenlopende vergunningen aanzienlijke maatschappelijke en bestuurlijke lasten veroorzaken.

Deze samenhangende, procesgeïntegreerde benadering van het milieubeleid is des te meer van belang aangezien in het NMP genoemde thema's als integraal ketenbeheer, waarbij de keten grondstof-productie proces-product-afval in zijn geheel en in onderling verband wordt gezien, en duurzame ontwikkeling centraal worden gesteld. In het NMP wordt opgemerkt dat bij het brongerichte beleid zoveel mogelijk dient te worden aangesloten bij ontwikkelingen in de richting van integrale aanpak van milieuproblemen en van duurzame ontwikkeling (Kamerstukken II, 1988-1989, 21 137, nrs. 1-2, p. 91). Een van de strategiepunten in het NMP als het gaat om de ontwikkeling van het instrumentarium luidt als volgt: "Het met kracht voortzetten van de ontwikkeling naar versterkte interne integratie in het instrumentarium. Daarbij wordt de regelgeving beter geschikt gemaakt voor handhaving". Vervolgens wordt gesteld dat een verdergaande integratie van wetgeving in de WABM zal worden nagestreefd (Kamerstukken II, 1988-1989, 21 137, nrs. 1-2, p. 159). Een samenhangende, integrale belangenafweging van de gevolgen van activiteiten voor het milieu is daarom in beginsel wenselijk en noodzakelijk. Na de fase van het overbrengen van de procedures van de sectorwetten naar de WABM is nu de fase van de inhoudelijke afstemming aangebroken.

Dit betekent dat de toedeling en uitoefening van bevoegdheden gericht dienen te zijn op het realiseren van een dergelijke samenhangende, integrale belangenafweging.

B2. Het realiseren van een dergelijke samenhang is van belang op verschillende niveaus. Allereerst op het niveau van de algemene regels, zoals die tot uitdrukking komen in wetten en op milieuterrein vooral in algemene maatregelen van bestuur. Vervolgens moet de samenhang ook gestalte krijgen in de plannen. En uiteraard is de samenhang met name ook van belang bij de concrete, individuele afwegingen in beschikkingen en bij de uitoefening van het toezicht en de handhaving. Bij de bestaande, sectorale wetgeving kunnen op de genoemde niveaus problemen ontstaan door een gebrek aan samenhang. In haar advies inzake het project integratie afvalstoffenwetgeving heeft de

Toetsingscommissie bij voorbeeld gewezen op onduidelijkheden bij de toepassing en afgrenzing van de regels op grond van de Wet bodembescherming, en de algemene maatregelen van bestuur op grond van die wet, enerzijds en hoofdstuk 3a van de WABM (afvalstoffen) anderzijds. Een ander voorbeeld van afstemmingsproblemen op het niveau van de algemene regels heeft betrekking op de afbakening WABM - Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVO). Bij algemene regels op grond van de WABM, waarbij de vergunningplicht wordt opgeheven, kan het lozingen-aspect niet worden betrokken, behalve voor zover het gaat om indirecte lozingen die niet zijn aangewezen volgens de WVO. De inrichting kan derhalve moeten voldoen aan verschillende amvb's, of heeft weliswaar geen WABM-vergunning, maar wel een WVO-vergunning nodig. In het algemeen wordt hierdoor de integrale benadering van categorieën van inrichtingen bemoeilijkt. Ook op het niveau van de vergunningverlening levert de afstemming milieubeheer - waterbeheer, ook met de afstemmingsconstructie van het wetsvoorstel Vergunningen en algemene regels, knelpunten op: de afstemmingsconstructie geldt niet voor gemeentelijke inrichtingen, het is niet voldoende duidelijk voor welke situaties de afstemmingsconstructie wel of niet geldt, voor ambtshalve wijzigingen of wijzigingen op verzoek van derden-belanghebbenden geldt de constructie niet en ook met de afstemmingsconstructie van het wetsvoorstel VAR wordt een integrale afweging van alle milieuaspecten onvoldoende gewaarborgd. Geen van de instanties is uitdrukkelijk verantwoordelijk gemaakt voor die afweging. Het gaat er slechts om dat met elkaar strijdige vergunningen worden vermeden. Verder kan nog worden gewezen op de relatie van het milieubeheer met de Woningwet en de ruimtelijke ordening. In situaties waarin behalve een milieuvergunning tevens een bouwvergunning nodig is, doen zich in de praktijk regelmatig problemen voor. Bij voorbeeld wordt vooruitlopend op het verkrijgen van een milieuvergunning nogal eens begonnen met het bouwen op basis van een verleende bouwvergunning. Om dergelijke problemen in de toekomst te voorkomen, is in de tweede nota van wijziging op het wetsvoorstel herziening van de Woningwet (Kamerstukken II, 1989-1990, 20 066, nr.18) voorgesteld om een coördinatieregeling op te nemen (artikel 50a).

Voor de handhaving blijven er twee bevoegde instanties (WABM-gezag en WVO-gezag), hetgeen met name voor de bestuurlijke handhaving problemen kan opleveren. Zo kan sluiting van de inrichting en soms ook toepassing van bestuursdwang door het WABM-gezag feitelijk niet plaatsvinden zonder ook de gebruikmaking van de WVO-vergunning te blokkeren. Daarbij is bovendien vaak onduidelijk welke voorschriften precies worden overtreden.

- B3 Om problemen als de bovengenoemde te kunnen voorkomen, zal in de wetgeving een kader tot stand moeten worden gebracht waarbinnen een samenhangend brongericht milieubeleid mogelijk is. De Toetsingscommissie merkt in dit verband op dat harmonisatie van de regelgeving niet voldoende is om deze doelstelling te bereiken. Dit betekent niet dat het realiseren van harmonisatie niet van belang is. Uit het gezichtspunt van alle deelnemers aan het rechtsverkeer - de burger, de wetgever, het bestuur en de rechter - heeft eenheid in de wetgeving het grote belang dat de rechtsregels eenvoudiger en daardoor beter toegankelijk worden. Daarom is het bij voorbeeld gewenst dat in de WABM een algemene regeling wordt opgenomen inzake de meet- en registratieverplichtingen.

In beginsel zijn twee oplossingsrichtingen denkbaar als het gaat om het bereiken van een samenhangende afweging van alle milieubelangen. De minst vergaande betreft de coördinatie van de uitoefening van bevoegdheden (bij voorbeeld die tot het beslissen

inzake vergunningen). De afzonderlijke bevoegdheden blijven bestaan; ze worden echter op elkaar afgestemd en aan elkaar gekoppeld. In het wetsvoorstel Vergunningen en algemene regels is een dergelijke afstemmingsconstructie gekozen voor de WABM-vergunning en de WVO-vergunning. Er blijft sprake van twee vergunningen; de bevoegde organen proberen echter door een wederzijdse advisering tot overeenstemming te komen. Voor het geval dat deze overeenstemming niet wordt bereikt, heeft het college van gedeputeerde staten de bevoegdheid om de waterkwaliteitsbeheerder een aanwijzing te geven met betrekking tot de inhoud van de WVO-vergunning.

Integratie gaat een stap verder; de afzonderlijke bevoegdheden gaan in elkaar op en er vindt een integrale belangenafweging plaats die resulteert in één besluit. In haar advies "Naar een integrale milieuvergunning" heeft de Evaluatiecommissie WABM gepleit voor een integratie van de WVO-vergunning in het beoogde milieuvergunningstelsel van de WABM. Om te waarborgen dat bij een beslissing over een aanvraag om een milieuvergunning voldoende rekening wordt gehouden met het kwaliteitsbeheer van het oppervlaktewater komt de Evaluatiecommissie met de volgende aanbeveling. Tenzij het overheidsorgaan dat de milieuvergunning verleent tevens waterkwaliteitsbeheerder is, zal in het verbrede vergunningstelsel een milieuvergunning niet verleend mogen worden zonder een verklaring van geen bezwaar van de waterkwaliteitsbeheerder. Hierbij blijft het bezwaar van het verschil in bevoegde instanties bij de handhaving bestaan.

- B4. De Toetsingscommissie staat in beginsel positief tegenover het streven naar een integrale belangenafweging. De aanwezigheid van een integrale milieuvergunning kan dit streven wellicht vergemakkelijken, maar is daarvoor zeker geen vereiste. Hierbij moet wel het volgende in de overwegingen worden betrokken. Integratie is problematisch als de bestuurlijke verantwoordelijkheid, het bevoegd gezag verschilt (bij voorbeeld provinciale en gemeentelijke verantwoordelijkheden). Tevens is het van belang om vast te stellen dat de zelfstandige inbreng vanuit een bepaalde (milieu)sector verdwijnt en opgaat in de totale belangenafweging. Tenslotte bestaat het gevaar van een grote complexiteit die ook nadelig zou kunnen uitwerken voor de uitvoering en handhaving.
- B5. De conclusie is dat integratie wenselijk is voor zover ten aanzien van de te integreren onderwerpen geen overwegende bezwaren zijn van de hierboven omschreven aard. Indien integratie problematisch is, kan coördinatie van bevoegdheden tot de gewenste samenhang leiden.

C. De richting en de reikwijdte van de integratie

De vraag is of de WABM in alle gevallen het meest voor de hand liggende integratiekader is. Afhankelijk van de invalshoek die gekozen wordt, is het denkbaar om ook aan andere integratiekaders te denken: de waterwetgeving als het water-aspecten betreft (Wet op de waterhuishouding), de Algemene wet bestuursrecht als het gaat om vraagstukken van algemeen bestuursrechtelijke aard (bij voorbeeld handhaving, openbaarheid van bestuur, procedures voor vergunningen en ontheffingen en beroep), het Nieuw Burgerlijk Wetboek (aansprakelijkheid voor handelingen met stoffen), de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Woningwet (afstemming milieuvergunning-bouwvergunning). Dit betekent dat ten aanzien van concrete onderwerpen keuzes moeten worden gemaakt in verband met het meest geschikte integratiekader.

Als het gaat om de afstemming van het milieubeheer en het waterkwaliteitsbeheer acht de Toetsingscommissie een betere afstemming gewenst. De afstemmingsconstructie zoals die is neergelegd in het wetsvoorstel Vergunningen en algemene regels is niet toereikend. Bij het

zoeken naar verdergaande afstemmingsconstructies moet gewaakt worden tegen ingewikkelde en ondoorzichtige oplossingen. Waar het betreft onderwerpen van algemeen bestuursrechtelijke aard acht de Toetsingscommissie de Algemene wet bestuursrecht het meest geschikte integratiekader. Dit geldt voor de bepalingen inzake de procedures voor vergunningen en ontheffingen, de openbaarheid van bestuur, het beroep en wellicht ook de handhaving. Het opnemen van bepalingen in de WABM over deze onderwerpen dient in beginsel alleen te geschieden als de bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht ter zake niet geschikt of toereikend zijn.

D. De invalshoek van waaruit regulering plaatsvindt

In het advies over het project integratie afvalstoffenwetgeving (CTW 88/21) heeft de Toetsingscommissie erop gewezen dat de onderlinge verhouding tussen hoofdstuk 6 (vergunningen en algemene regels voor inrichtingen) en hoofdstuk 7 (afvalstoffen) problematisch is. Het hoofdstuk inrichtingen biedt ook de mogelijkheid om regels te stellen met betrekking tot de doelmatige verwijdering van afvalstoffen door inrichtingen. Anderzijds strekt de werking van het hoofdstuk afvalstoffen zich ook uit tot beheerders van inrichtingen en handelingen binnen inrichtingen. Dit kan onduidelijkheden geven bij uitvoerders, justitiabelen en toetsende instanties in verband met de toepasselijkheid van de wettelijke regels en de daarop gebaseerde amvb's.

Ook in de nu voorgestelde structuur blijft het verschil in aangrijpingspunt voor de regulering bestaan: enerzijds de inrichting (hoofdstuk 8) en anderzijds de (handelingen met) stoffen en producten (hoofdstuk 9,10 en 11). De vraag is of dat wenselijk is en of dit niet zal leiden tot onzekerheden over de toepasselijkheid van de regels en de verhouding van de regels tot elkaar. Afstemming, bij voorbeeld door middel van een voorrangregeling, is gewenst. Ook is het de vraag of het hoofdstuk afvalstoffen (hoofdstuk 10) zelfstandig moet blijven bestaan als het hoofdstuk stoffen en producten (hoofdstuk 9) is ingevuld. De Toetsingscommissie acht het wenselijk dat er ten aanzien van deze punten meer duidelijkheid komt.

Voor de korte en middellange termijn acht de Toetsingscommissie de inrichting het meest geschikte aangrijpingspunt voor een geïntegreerde, brongerichte regulering. Dit betekent dat onderzocht moet worden in hoeverre en op welke wijze een verdergaande integratie van de milieuregelgeving mogelijk is met de inrichting als uitgangspunt.

Bij voorbeeld zou overwogen moeten worden om de regulering van inrichtingen in de zin van de Destructiewet en de Grondwaterwet onder de werking van het wetsvoorstel Vergunningen en algemene regels te brengen.

Wellicht dat in de toekomst de regulering via (handelingen met) stoffen c.q. producten een goede mogelijkheid biedt om te komen tot een samenhangend milieubeleid. Op dit moment ontbreekt de kennis om hierover verantwoorde uitspraken te doen. Het is van belang dat onderzoek naar de vraag of de regulering van stoffen c.q. producten een goed uitgangspunt voor een verdergaande integratie van de milieuwetgeving kan vormen, wordt bevorderd.

E. Overige aspecten

Hieronder worden nog enige andere zaken die van belang zijn bij de uitbouw van de WABM kort aangestipt. Allereerst de vraag welke plaats resteert voor de bestaande milieusectorwetgeving na de verdere uitbouw van de WABM. Blijft deze van voldoende gewicht om een zelfstandig voortbestaan te kunnen rechtvaardigen? Bepaalde wetten zullen dermate worden afgeslankt, dat ze alleen nog in samenhang met de WABM te begrijpen zijn (bij voorbeeld de Wet bodembescherming en de Wet inzake de luchtverontreiniging). Wellicht verdient het dan aanbeveling dergelijke wetten in het geheel op te nemen in de toekomstige Wet Milieubeheer.

Het belang van de EG-regelgeving neemt toe; dit geldt zeker ook voor het

milieuterrein. We moeten ons bewust zijn van het gegeven dat EG-richtlijnen nogal eens gebaseerd zijn op andere uitgangspunten dan onze wetgeving op milieugebied. Dit betekent dat er problemen kunnen ontstaan in verband met de implementatie van EG-richtlijnen in relatie tot de gekozen structuur van de WABM.

In verband met de implementatie van EG-richtlijnen kan nog worden opgemerkt dat de Toetsingscommissie een advies voorbereidt waarin dit onderwerp in den brede wordt bekeken. Aangezien dit onderwerp het terrein van het milieurecht overstijgt, is het de vraag of een regeling in de WABM die alleen geldt voor het milieurecht op termijn wel adequaat is. De Toetsingscommissie zal in haar advies inzake de implementatie van communautair recht in de nationale rechtsorde op deze vraag terugkomen.

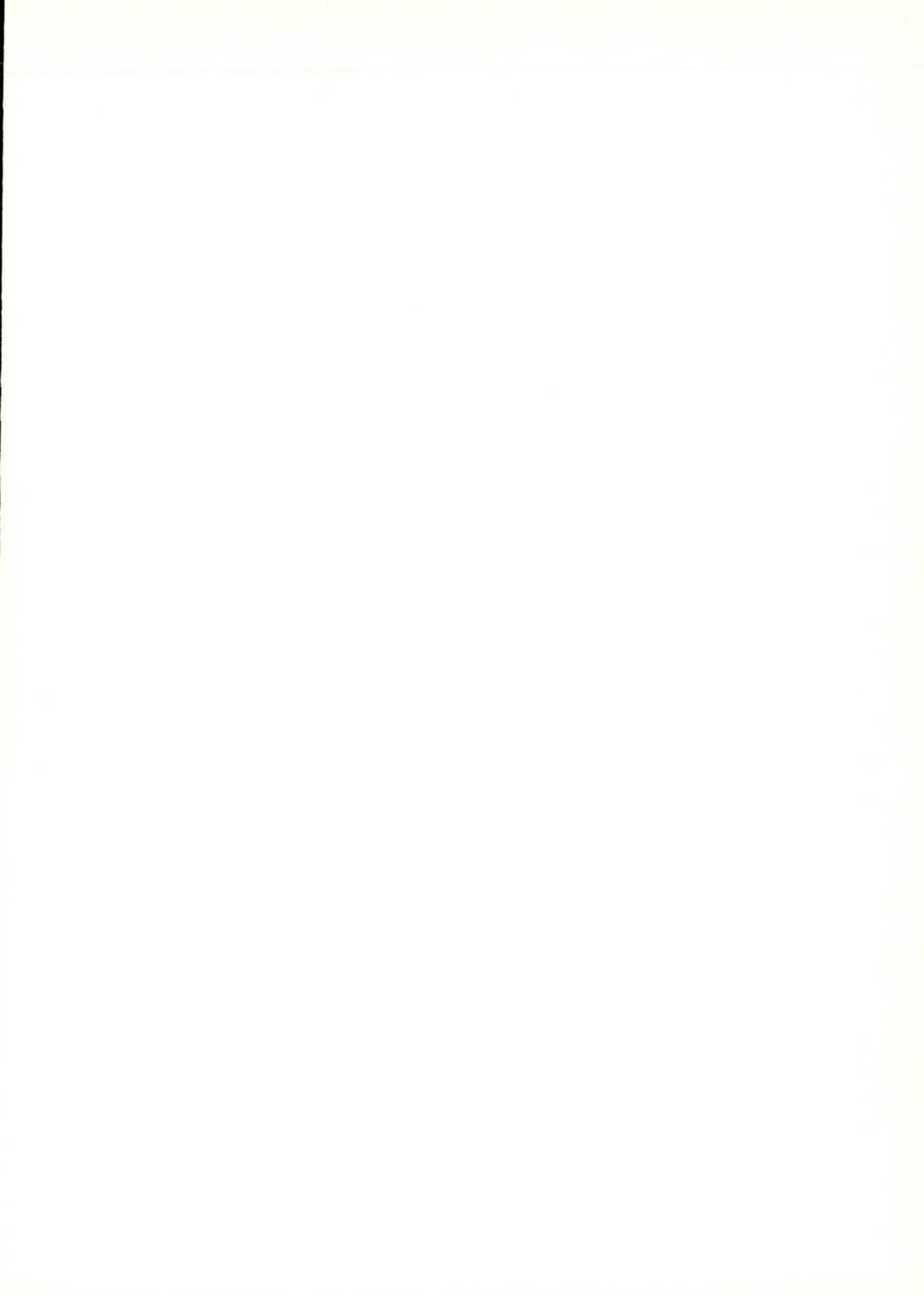
Bij de verdere uitbouw van de WABM in de richting van een geïntegreerde Wet Milieubeheer moet rekening worden gehouden met de (beperkte) capaciteit van de wetgever en de opnamecapaciteit van degenen die worden geconfronteerd met de uitvoering en toepassing van de regels. Dit gegeven noopt tot een zorgvuldige planning van de uitbouw.

4. Conclusies en aanbevelingen

Op grond van dit interim-advies inzake de uitbouw en de toekomstige structuur van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne komt de Toetsingscommissie tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

1. De Toetsingscommissie acht het juist dat er een koers wordt uitgezet ter zake van de gewenste inhoud en structuur van de WABM; zij acht het wenselijk dat beslissingen inzake de milieuwetgeving voor de korte en middellange termijn ook daadwerkelijk worden getoetst aan het vastgestelde kader.
2. De Toetsingscommissie staat positief tegenover de gedachte dat de WABM zich ontwikkelt van een in hoofdzaak procedurele milieukaderwet naar een meer inhoudelijk normerende Wet op het milieubeheer.
3. Een ontwikkeling in de richting van een verdergaande integratie van het milieubeleid en de milieuregelgeving juicht de Toetsingscommissie toe; een samenhangende, integrale belangenafweging van de gevolgen van activiteiten voor het milieu is van wezenlijk belang. De toekomstige WABM moet het geëigende kader bieden voor een samenhangende, geïntegreerde belangenafweging op vier niveaus: dat van de algemene regels, de plannen, de beschikkingen en de beslissingen over toezicht en handhaving.
4. Als mogelijk bezwaar van integratie kan worden gewezen op de complexiteit en ondoorzichtigheid die kan ontstaan bij de belangenafweging. Indien integratie op dergelijke bezwaren stuit, kan coördinatie van bevoegdheden tot de gewenste samenhang leiden.
5. In verband met de afstemming van het milieubeheer en het waterkwaliteitsbeheer acht de Toetsingscommissie de afstemmingsconstructie zoals die is neergelegd in het wetsvoorstel Algemene regels en vergunningen ontoereikend.
6. Voor onderwerpen van algemeen bestuursrechtelijke aard is de Algemene wet bestuursrecht het geëigende integratiekader. Dit geldt voor de bepalingen inzake de procedures voor vergunningen en ontheffingen, de openbaarheid van bestuur, het beroep en wellicht ook de handhaving. Het opnemen van bepalingen in de WABM over deze onderwerpen dient in beginsel alleen te geschieden als de bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht ter zake niet geschikt of toereikend zijn.

7. De Toetsingscommissie vestigt nogmaals de aandacht op mogelijke onduidelijkheden in de verhouding tussen de regels inzake inrichtingen enerzijds en afvalstoffen anderzijds. (zie ook het advies van de Toetsingscommissie inzake het Project integratie afvalstoffenwetgeving, CTW 88/21, 2 juni 1988.)
8. Voor de korte en middellange termijn acht de Toetsingscommissie de inrichting het meest geschikte aangrijpingspunt voor de regulering. Ze adviseert om verder te onderzoeken in hoeverre en op welke wijze verdergaande integratie van de milieuregelgeving mogelijk is met de inrichting als uitgangspunt.
9. De Toetsingscommissie is van oordeel, dat onderzoek naar de vraag of de regulering van (handelingen met) stoffen en producten op lange termijn een goed uitgangspunt voor een verdergaande integratie van de milieuwetgeving kan bieden, dient te worden bevorderd.



VOORWOORD

In de nota Volkshuisvesting in de jaren negentig heb ik aangekondigd dat bij de kwaliteitsaspecten voortaan ook de hogere milieu-kwaliteitseisen, die voortkomen uit het Nationaal Milieubeleidsplan, een rol zullen spelen. Teneinde de milieu-kwaliteitseisen zo concreet mogelijk te formuleren en een goede afweging mogelijk te maken ten opzichte van andere kwaliteitseisen die voor de woning en de woonomgeving van belang zijn, is in 1989 het project Duurzaam Bouwen gestart.

Deze rapportage Duurzaam Bouwen (DUBO) is een eerste stap in de richting van een duurzame ontwikkeling in de bouw. Conform de uitspraken zoals in het NMP gedaan beoogt DUBO een bijdrage te leveren aan een samenhangend milieubeleid voor en in samenwerking met de doelgroep Bouw.

Belangrijk voor het welslagen is dat inmiddels een geïnstitutionaliseerd overleg met de betrokken actoren op gang is gekomen. In dit zogeheten Milieuberaad Bouw zal het DUBO-project verder operationeel worden gemaakt.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

Drs. E. Heerma

Nationaal Milieubeleidsplan-plus

Rapportage Duurzaam Bouwen

Inhoud:

1.	INLEIDING	7
1.1	Doelstellingen duurzaam bouwen en het DUBO project	7
1.2	Afbakening en projectwerkzaamheden DUBO	8
1.3	Opzet rapportage	8
1.4	Post-DUBO	9
2.	DE BOUW IN NEDERLAND	9
2.1	De gebouwen	9
2.2	Het bouwproces	10
3.	DE RAPPORTAGE DUURZAAM BOUWEN	11
3.1	Duurzaam bouwen en de gezondheidsrisico's en milieu-effecten	11
3.2	Bouwproductieprocessen	12
3.3	De gebouwen	12
3.4	Gebouwde omgeving	12
4.	DUURZAAM BOUWEN EN DE TERUGKOPPELINGEN OP DE BRON	13
4.1	Algemeen	13
4.2	Ketenbeheer	14
4.3	Energie-extensivering	16
4.4	Kwaliteitsbevordering	18
4.5	Onderzoek	20
4.6	Voorlichting	21
5.	VERDERE VOORTGANG	21
5.1	Doelgroep Bouw	21
BIJLAGE		
I.	Indicatief overzicht van milieuproblemen in relatie tot het bouwen	23

1. INLEIDING

1.1 Doelstellingen duurzaam bouwen en het DUBO project

In het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP) is aan het begrip duurzame ontwikkeling een belangrijke betekenis toegekend. Daaronder wordt verstaan: "Een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder daarmee voor de toekomstige generaties de mogelijkheid in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien".

Naast vele andere maatschappelijke sectoren zal ook de bouw een bijdrage aan deze ontwikkeling moeten leveren. Duurzaam bouwen is erop gericht om de gezondheids- en milieueffecten als gevolg van het bouwen, de gebouwen en de gebouwde omgeving te reduceren. Hiervoor is het belangrijk dat ontwerpers, bouwers en andere betrokkenen bij de bouw zich realiseren dat bij het gehele bouwproces zich mogelijkheden voordoen om aan een duurzame ontwikkeling in de bouw bij te dragen.

Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer bestrijkt een aantal beleidsterreinen in de bouw en heeft daarbij een voorbeeldfunctie, met name waar het de burger- en utiliteitsbouw betreft; bijvoorbeeld als het om rijksgebouwen gaat. Ook het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft een voorbeeldfunctie, in het bijzonder waar het de Grond-, Weg- en Waterbouw, de GWW-sector betreft. Het is uit de verantwoordelijkheid van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer dat het duurzaam bouwen binnen dit ministerie van start is gegaan. Dat heeft onder andere vorm gekregen in het project DUBO, actiepunten 145 van het NMP. Deze actie is als volgt omschreven:

"Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft een project DUBO gestart dat is bedoeld om een versterkte doorwerking van de milieudoelstellingen in het beleid met betrekking tot de bouw en de bouwlocatie te bereiken."

Het is de bedoeling met behulp van dit project de hiervoor genoemde in de bouw gewenste ontwikkeling naar duurzaam bouwen, op gang te brengen.

De resultaten die uit het project voortvloeien zullen met het oog daarop in het overleg met de doelgroep Bouw zoals dat onlangs is geformaliseerd, worden ingebracht. Het gaat dan om een vertaling naar concrete taakstellingen van de in het kader van de milieuthema's geformuleerde hoofddoelstellingen.

In overleg met de doelgroep zal hieraan vorm worden gegeven.

Achtergrond

De bouw komt met talloze milieuproblemen in aanraking. In bijlage I is een indicatief overzicht van milieuproblemen in relatie tot het bouwen opgenomen. In het milieubeheer gaat het om het voorkomen of tegengaan van ongewenste effecten van menselijke activiteiten en of handelingen. Menselijke handelingen of activiteiten die kunnen leiden tot die effecten worden bronnen genoemd. Tussen bronnen en effecten lopen oorzaak-gevolg ketens. Het milieubeleid is gericht op enerzijds het zogenaamd effectenspoor (denkend vanuit de gezondheid en milieu effecten) en anderzijds het bronngerichte spoor (denkend vanuit de maatschappelijke activiteiten ter vermindering van de milieuproblematiek). Voor het duurzaam bouwen betekent dit de noodzaak tot integrale beschouwing van gebouw, gebouwde omgeving en het bouwen met betrekking tot de gezondheids- en milieueffecten met als resultaat verhoging van het kwaliteitsniveau van de gebouwen de gebouwde omgeving en het bouwen vanuit de optiek van de duurzame ontwikkeling.

In het DUBO project is vanuit deze filosofie gewerkt.

Het project DUBO heeft daarmee de volgende doelstellingen gediend:

- Binnen het ministerie is een duidelijke visie gegroeid over de doelstellingen van duurzaam bouwen. Er is een filosofie geformuleerd waarbij de duurzame ontwikkeling het bindende element is. Daarmee wordt beoogd naar de doelgroep bouw een duidelijk samenhangend beleid te voeren.
- Er is inhoudelijk verdere invulling gegeven aan het begrip duurzaam bouwen.
- Er is een aantal acties op gang gebracht, die een eerste stap zijn in de richting van duurzaam bouwen. Dit is het begin van een continue ontwikkeling.

In deze rapportage ligt het accent op de laatste twee punten. De verantwoordelijkheden die het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op dit moment heeft, is als rode draad genomen. Het project DUBO wil activiteiten op gang brengen en tot afstemming geraken, maar niet de verantwoordelijkheid weghalen bij de betrokken actoren.

1.2 Afbakening en projectwerkzaamheden DUBO

Binnen het project is een afbakening gemaakt:

- De aanscherping van het beleid met betrekking tot de keuze van bouwlocaties zal in de 4e Nota Ruimtelijke Ordening Extra worden weergegeven. Daarom is afgezien van specifieke verslaglegging over dit onderwerp in deze rapportage.
- De aandacht binnen het project is met name gericht op de B&U-sector.
- Vooral de brongerichte maatregelen zijn aan de orde geweest (zie pagina 11). De beleidsvorming via de beperking van de risico's heeft daardoor minder accent gekregen.

Bij de ontwikkeling van het beleid van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer naar duurzaam bouwen zijn een vijftal fasen onderscheiden:

- fase 0: Vaststellen van gekozen beleidsrichtingen binnen de verschillende onderdelen van het departement. De neerslag is te vinden in verschillende beleidsnota's die relevante milieuaspecten bevatten zoals: Nota volkshuisvesting in de jaren negentig, het Rijkshuisvestingsplan, de vierde nota Ruimtelijke Ordening, en de nota Bouwen op Maat; een beleid voor het Midden- en Kleinbedrijf in de Bouw.
- fase 1: Ontwikkelen van ideeën, concepten en visies naar aanleiding van met name NMP. Ook de invloed van andere beleidsnota's over duurzaam bouwen is in deze fase bij de discussies betrokken. Aan het eind van deze fase is een werkconferentie georganiseerd om de thema's voor duurzaam bouwen te bepalen. Tevens is een aantal van de meest belangrijke bouw-actoren geëquipteerd.
- fase 2: Rubricering naar de hoofdlijnen en afstemming binnen het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van de verschillende voorstellen, plannen en wensen.
- fase 3: Vertalen van plannen en voorstellen uit deze rapportage naar concrete doel- en taakstellingen in doelgroepoverleg Bouw.
- fase 4: Implementatie van de maatregelen.

De feitelijke werkzaamheden bij het project DUBO zijn vooral gericht op de eerste fasen. Tevens is een aanzet gegeven voor de volgende fasen. Strategie bij de implementatie is dat een fasegewijze invoering een noodzaak is.

1.3 Opzet rapportage

In hoofdstuk 2 passeert de bouw in grote lijnen de revue. Achtereenvolgend komen aan de orde de gebouwenvoorraad in Nederland, het bouwproces, de verschillende rollen van de overheid in de bouw, en de beleidsrichting die in het project DUBO is gekozen.

In het vierde hoofdstuk komt de uitwerking van de drie centrale hoofdlijnen

ketenbeheer, energie-extensivering en kwaliteitsbevordering aan de orde na een algemene visie op duurzaam bouwen in hoofdstuk drie.

Daarbij is de volgende ordening aangehouden:

- de ontwikkelde hoofdlijnen voor duurzaam bouwen;
- geplande acties uitgaande van de stand van zaken per actie van het beleid;
- maatregelen die eerst nog om verder onderzoek vragen.

1.4 Post-DUBO

Voor de uitvoering van het project DUBO is een projectgroep gevormd onder de verantwoordelijkheid van een stuurgroep en van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het projectteam en de stuurgroep hebben gedurende ruim een half jaar aan het project gewerkt.

Met deze rapportage zijn de werkzaamheden van de DUBO projectorganisatie afgerond. De acties en beleidsmaatregelen zullen onder meer door dit departement verder geïmplementeerd worden.

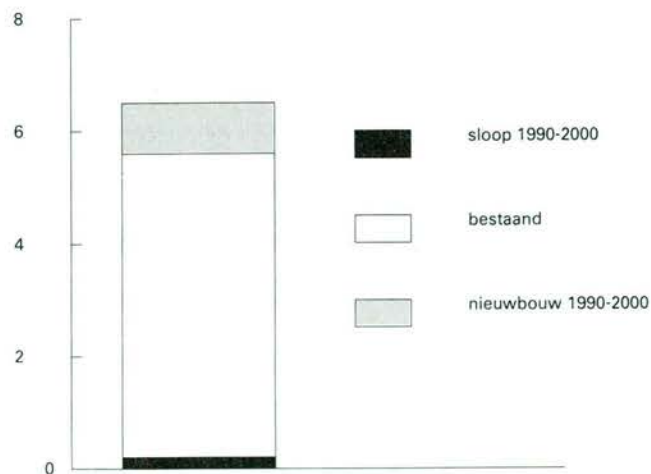
Informatie geven over en begeleiden van duurzaam bouwen zal noodzakelijk blijven. In het laatste hoofdstuk zijn daarover enige kanttekeningen geplaatst.

2. DE BOUW IN NEDERLAND

2.1 De gebouwen

De bestaande woningvoorraad bestond per 1 januari 1989 uit 5,7 miljoen woningen. Hiervan is ongeveer 2/3 gebouwd voor de eerste oliecrisis in 1973/1974. In de komende tien jaar is nog eens een klein miljoen nieuwe woningen nodig. Een klein aantal, ca. 150.000 stuks, zal naar verwachting in de komende tien jaren gesloopt worden. In figuur 1 zijn deze gegevens bij elkaar geplaatst.

Figuur 1 Woningbouwvoorraad 1990-2000 (aantal woningen x 1 mln.)



In de kantorensector en de overige utiliteitsbouw was op 1 januari 1989 ongeveer 110 mln m² ter beschikking. Bijna de helft hiervan is eigendom van de overheid.

In de komende tien jaren zal het aantal m² in deze sectoren met 10% toenemen. De sterkste groei is daarbij te noteren in het nieuwbouwprogramma kantoren (30%). De sloop van 4,5 mln m² in het komende decennium behoort tot de verwachtingen.

2.2 Het bouwproces

De bedrijfstak bouw kent globaal de volgende onderverdeling:

- opdrachtgeving (institutionele beleggers, particulieren, overheid, woningbouwcorporaties, projectontwikkelaars etc.)
- ontwerp (architecten-, ingenieurs-, en adviesbureaus)
- uitvoering (aannemers, installatiebedrijven)
- toelevering (bouwmaterialenindustrie, handel)
- exploitatie (beheersdiensten, onderhoud/renovatie/sloop)

Hoewel niet tot de directe bouw gerekend, kan ook de ruimtelijke ordening als begin van het bouwproces worden gezien.

Bij het realiseren, beheren en onderhouden van de gebouwde omgeving zijn de gemeenten en provincies in de afgelopen jaren een grotere verantwoordelijkheid gaan dragen.

Er zijn vele bedrijven in de bouw. Alleen al in de B&U-sector wordt een omzet van 17 miljard gulden geleverd door ruim 17.000 bedrijven vooral in het midden- en kleinbedrijf. Deze verschaffen werkgelegenheid voor iets meer dan 113.000 arbeidsjaren.

De bouw heeft een structuur die deels parallel loopt met het bouwproces. De hoofdlijnen van het milieubeleid echter strekken zich uit over de verschillende onderdelen van het bouwproces. Zij noodzaken tot afstemming en integratie in de bouwsector.

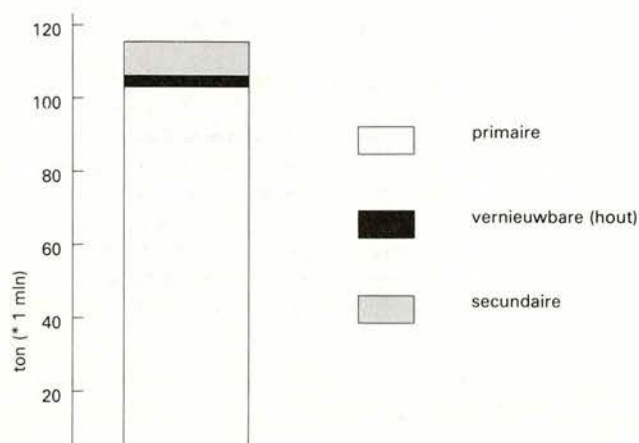
Het grondstofverbruik in de bouw (incl. GWW sector) ligt in de orde van grootte van 110 à 120 miljoen ton. Ongeveer 15% daarvan wordt geïmporteerd. Het ophoogzand vormt ongeveer de helft van de thans benodigde primaire grondstoffen.

Voor met name grind geldt, dat het aandeel dat in het binnenland wordt gewonnen sterk aan het aflopen is in verband met milieubezwaren. In de beleidsnota Gegronde Ontgronden neemt de overheid daarover een aantal standpunten in die moeten leiden tot een forse vermindering van grindwinning in Nederland en uiteindelijke stopzetting van deze winning voor de voorziening op landelijke schaal.

In 1989 kwam ongeveer 9 miljoen ton bouw- en slooafval vrij met name in de vorm van beton en metselwerkafval (85%); ca. 4 mln ton werd hiervan nuttig toegepast.

Figuur 2 geeft een beeld van de grondstoffencyclus in de bouw. Duidelijk blijkt hierbij dat in het komende decennium een groot beroep wordt gedaan op de grondstoffen; ten opzichte hiervan is de totale hoeveelheid bouw- en slooafval gering. De doelstelling is om in het komende decennium tot een verdubbeling van de hoeveelheid her te gebruiken afval te komen.

Figuur 2 *Bouwstoffencyclus (1990)*



Het aandeel in het energieverbruik dat relatie heeft met het bouwen is omvangrijk. Het energieverbruik in gebouwen voor ruimteverwarming, tapwaterverwarming en elektra, vormt een aandeel van ca. 36% in het totale energieverbruik in Nederland. Inclusief het energieverbruik voor de bouwsector, die voor een groot deel gevormd wordt door toelevering uit andere sectoren van de industrie, is dat ca. 44% van het totale energieverbruik. Hierbij is nog geen rekening gehouden met het woonwerkverkeer in verband met de keuze van de bouwlocaties en bouwverkeer. Dan is zelfs meer dan de helft van het totale energieverbruik met duurzaam bouwen te relateren. Voor duurzaam bouwen is energie-extensivering dan ook een hoofdlijn, gegeven de reductiedoelstelling uit het NMP, het NMP-plus en de nota Energiebesparing.

Tabel 2.1 Indicatie van het energieverbruik in relatie tot duurzaam bouwen in mln m³ aardgasequivalenten

		mln m ³ a.e.q.	percen- tage
A.	Verwarming, koeling, warm tapwater, elektriciteit: Gebouwen	29.500	36%
B.	Verbruik andere sectoren		
	Chemie	22.000	
	Staal	5.000	
	Aluminium	1.200	
	Industrie	4.700	
	T.b.v. bouwsector ca. 20% *) van Bouw	32.900 400	6.980 8%
	A + B: Energieverbruik in relatie tot duurzaam bouwen	36.480	44%
C.	Overige	46.420	56%
	A + B + C totaal	82.900	100%

Bron: studie Duurzame Energie, CBS gegevens 1986

*) aannname in verband met sectorale samenhang

3. DE RAPPORTAGE DUURZAAM BOUWEN

3.1 Duurzaam bouwen en de gezondheidsrisico's en milieu-effecten

Zoals gezegd in de inleiding gaat het er bij duurzaam bouwen om te bereiken dat de gezondheids- en milieu-effecten als gevolg van het bouwen, de gebouwen en de gebouwde omgeving veel geringer zijn dan thans het geval is.

De relaties tussen duurzaam bouwen en de risico's voor de gezondheid en de milieu-effecten zijn te onderscheiden naar:

- de gezondheidsrisico's en milieu-effecten in de bouwproductieprocessen;
- de gezondheidsrisico's in en milieu-effecten van gebouwen;
- de gezondheidsrisico's en milieu-effecten bij de gebouwde omgeving.

Tabel 3.1 geeft de relatie tussen de problematiek van duurzaam bouwen en de onderscheiden fasen van het bouwproces.

Tabel 3.1 Overzicht van gezondheids- en milieu-effecten voor de fasen van het bouwproductieproces

Fase	Belangrijkste gezondheids- en milieu-effecten
Winning bouwgrondstoffen	<ul style="list-style-type: none">- vermindering milieufuncties- aantasting landschap en draagvermogen milieu- vermindering grondstofvoorraden
Productie bouwmaterialen en bouwelementen	<ul style="list-style-type: none">- verspreiding van emissies van gezondheidsbedreigende of milieugevaarlijke stoffen- verwijdering van restafvalstoffen
Productie gebouwen	<ul style="list-style-type: none">- verspreiding van gezondheidsbedreigende of milieugevaarlijke stoffen en aantasting ozonlaag
Sloop van (delen van) gebouwen	<ul style="list-style-type: none">- verspreiding van gezondheidsbedreigende en milieugevaarlijke stoffen- verwijdering van afvalstoffen- verspilling van grondstoffen
Lokatiekeuze en inrichting	<ul style="list-style-type: none">- vernietiging of vermindering ecologisch functioneren van het gebied o.a. door bouwrijp maken- verstoring a.g.v. geluid, stank, externe veiligheid- verandering van klimaat (CO₂) en verzuring a.g.v. energieverbruik voor vervoer, m.n. woon-werkverkeer
Gebruik gebouwen	<ul style="list-style-type: none">- binnenmilieu- verandering van klimaat (CO₂) en verzuring a.g.v. energieverbruiksbehoefte voor ruimteverwarming
Beheer en onderhoud van gebouwen	<ul style="list-style-type: none">- aantasting ozonlaag, verspreiding van gezondheidsbedreigende of milieugevaarlijke stoffen- verwijdering van afvalstoffen

3.2 Bouwproductieprocessen

Het bouwproductieproces is gericht op de productie van (delen van) gebouwen. Hierbij treden in de verschillende fasen milieu- en gezondheidseffecten op. Die effecten moeten verwaarloosbaar zijn door beheersing van de keten.

3.3 De gebouwen

Tot de meer aansprekende negatieve effecten van gebouwen op de gezondheid behoort de problematiek van het binnenmilieu. Vergroting van het aandeel gebouwen met een goed binnenmilieu is een centrale doelstelling bij de kwaliteitsbevordering van gebouwen. De effecten op de gezondheid als gevolg van het verblijven in gebouwen worden in de jaren negentig steeds belangrijker geacht.

Het binnenmilieu wordt beïnvloed door de gebruikte bouwmaterialen, het bouwkundig en installatie-technisch ontwerp en het gedrag van bewoners en gebruikers. De gezondheidsbedreigende factoren richting bouw zijn hoofdzakelijk het vrijkomen van milieugevaarlijke stoffen uit bouwmaterialen en uit de bodem. Andere oorzaken zijn schimmels en andere agentia. Bij de utiliteitsgebouwen, zoals kantoren, gaat het vooral om de luchtkwaliteit en het thermisch comfort.

Daarnaast is de levensduur van gebouwen in belangrijke mate bepalend voor het vrijkomen van (sloop)afval per tijdseenheid.

3.4 Gebouwde omgeving

Vooraf in de Randstad en de grotere steden wordt in sommige delen de gezondheid van bewoners en gebruikers van gebouwen bedreigd door:

geluidhinder, bodemverontreiniging, veiligheidsrisico's als gevolg van installaties en transport. Voor duurzaam bouwen zullen deze risico's tot verwaarloosbaar niveau moeten worden teruggedrongen.

Bovendien doen zich in veel bewoonde gebieden concentraties van fysieke en maatschappelijke problemen voor als gevolg van een verandering van de kwaliteit van de dagelijkse leef- en woonsituatie. Een op duurzaam bouwen gerichte aanpak in dergelijke gebieden kan een extra bijdrage leveren aan de revitalisering van wijken.

Aangezien de problematiek met betrekking tot de gebouwde omgeving ook in belangrijke mate veroorzaakt wordt door de automobilititeit zal bijzondere aandacht gericht worden op de beperking hiervan. Hiervoor is in het Nationaal Milieubeleidsplan en in de Stellingnamebrief neergelegd dat aanscherping van het ruimtelijk beleid in de 4e Nota Ruimtelijke Ordening Extra zal plaatsvinden.

Het kwaliteitsniveau van de gebouwde omgeving passend bij het milieubeleid betekent een hoger niveau van ecologisch functioneren van de gebouwde omgeving dan thans veelal gerealiseerd is (bijvoorbeeld doorlopen van de groenstructuren in de wijken).

4. DUURZAAM BOUWEN EN DE TERUGKOPPELINGEN OP DE BRON

4.1 Algemeen

Ketenbeheer, waaronder grondstoffen-extensivering

Voor vermindering van het grondstoffenverbruik zal aanpassing van de productieprocessen van bouw-elementen nodig zijn. Verandering van de productieprocessen zodanig dat de afvalstroom geringer wordt en de vereiste toepassing van het bouw materiaal of bouwelement met minder grondstofverbruik kan worden gerealiseerd dan thans. Daarbij is verschuiving van eindige grondstoffen naar vernieuwbare- van belang. Ook vervanging van eindige nieuw gewonnen grondstoffen door milieuverantwoorde secundaire grondstoffen draagt bij aan het minder nodig hebben van eindige grondstoffen. Dit kan worden bereikt door de vraag naar bepaalde producten bij nieuwbouw en verbetering te sturen.

Vanuit duurzaam bouwen zal een vermindering nodig zijn van de toepassing van primaire eindige grondstoffen, in het bijzonder door vervanging met vernieuwbare grondstoffen (zoals hout) en door milieu-verantwoorde toepassing van secundaire grondstoffen. Hiervoor is toename van het hergebruik van afval in belangrijke mate bepalend. Aangezien de nieuwbouw minder omvangrijk is en zal worden dan de verbeteringen, is voor de grondstof-extensivering de verbeterbeslissing van grote invloed.

Energie-extensivering

Ook de bouw zal aan de energie-extensivering moeten bijdragen. Het Nationaal Milieubeleidsplan stelt zich reductie-percentages van 70-80% van de verzurende stoffen ten doel. In de Nota Energiebesparing wordt gemikt op een reductie ten gevolge van de extra energiebesparing met 17 miljoen ton CO₂ in 2000. Mede afhankelijk van de feitelijke economische ontwikkeling komt de totale CO₂-uitstoot in 2000 dan 2% lager uit dan thans (op 179 miljoen ton CO₂). De Regering stelt zich ten doel de besparingsinspanningen na 1995 op een zodanig niveau te continueren dat mede daardoor in het jaar 2000 een absolute reductie met 3% wordt gerealiseerd en mede afhankelijk van de internationale ontwikkelingen tot 5%. Voor het duurzaam bouwen dat relatie heeft met ongeveer de helft van het energieverbruik in Nederland, betekent dit het leveren van een belangrijke bijdrage (zie tabel op blz. 7). Ten aanzien van de gebouwen is een extra besparingsdoelstelling op ruimteverwarming van 25% in 2000 ten opzichte van 1989/1990 expliciet in het NMP verwoord.

Het belang van energiebesparing is om meerdere redenen groot. Vanuit de duurzaam bouwen optiek gaat het daarbij om energie-besparing ter vermindering van de CO₂-emissies en verzurende stoffen, en ook om het zorgvuldig omgaan met de eindige energievoorraden van fossiele brandstoffen. Dit in tegenstelling tot energiebesparing om louter financiële redenen. Het terugverdienen van energiebesparende maatregelen is niet langer het enige criterium voor energiebesparing op ruimteverwarming van gebouwen.

Het voorzien in de energiebehoefte bij duurzaam bouwen zal voor een in nader overleg met de doelgroep te bepalen deel door de inzet van duurzame energiebronnen moeten gaan plaatsvinden. Tevens zal de keuze van de bouwlokatie en de inrichting ervan bepalend zijn voor energieverbruik o.a. als gevolg van (de wijze van) woon-werkverkeer en de te overbruggen afstanden, alsmede de mogelijkheden van warmte-krachtkoppeling.

Kwaliteitsbevordering

Bij de kwaliteitsbevordering zal de afstemming van het (ontwerp van het) gebouw en installatie en de keuze van de bouwmaterialen op het beperken van gezondheidsrisico's een hoofdelement zijn. Het kwaliteitsniveau zal met name door de aard van het gebouw en de samenstelling van de bouwmaterialen worden beïnvloed. Ook het rekening houden met de (scheiding bij) sloop van het desbetreffende bouwelement is een invloedrijk element voor het bereiken van duurzaam bouwen.

4.2 Ketenbeheer

Het ketenbeheer richt zich op de kringloop van grondstoffen voor het bouwen. Bij een integraal ketenbeheer, zoals dat in het NMP omschreven is, zijn voor duurzaam bouwen drie hoofdlijnen van beleid te onderscheiden.

1. Het zoveel mogelijk sluiten van kringlopen van grondstoffengebruik in de bouw

Het beleid is hierbij gericht op:

- De vermindering van het gebruik van eindige grondstoffen.
 - Het stimuleren van het gebruik van vernieuwbare grondstoffen.
 - Het stimuleren van het gebruik van secundaire grondstoffen.
2. Het voorkomen van rest-afvalstromen en het bevorderen van het hergebruik van het bouw- en sloopafval

Hierbij gaat het om het (preventief) beperken van afvalstromen in de bouw, maar ook om het vergroten van de mogelijkheden voor hergebruik van bouwafval.

Het beleid voor duurzaam bouwen is gericht op:

- De vermindering van het volume aan afvalstoffen in de bouw.
 - De gescheiden inzameling van (chemische) afvalstoffen.
 - De verdubbeling van het hergebruik van bouw- en sloopafval.
3. Het verminderen van rest-emissies naar het milieu bij de productie van bouwmaterialen en bij het productieproces bouwen

Het beleid is gericht op het stimuleren van het gebruik van bouwmaterialen met geringe milieu-effecten. Hierbij gaat het om:

- Het in alle fasen van het bouwproces aandacht besteden aan de milieuconsequenties van bouwmaterialen en bouwprodukten.
- Het beheersen van de produktiemethoden waarbij milieu-gevaarlijke stoffen vrijkomen.
- Het niet langer gebruiken van bouwmaterialen met ernstige negatieve milieu-effecten en het op termijn vervangen van bouwmaterialen met onvoldoende milieukwaliteiten.

Voor de invulling van de hoofdlijnen van het beleid met betrekking tot het ketenbeheer zijn de volgende acties van belang.

- NMP A4. Vanaf 1995 dient het gebruik van tropisch hout beperkt te worden tot hout afkomstig uit landen/regio's met een bosbeleid en bosbeheer gericht op bescherming en duurzame productie. Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zal tot die tijd een selectief gebruik stimuleren om de vraag in overeenstemming te brengen met het beperktere aanbod. De Rijksgebouwendienst is hiertoe inmiddels overgegaan (tropisch hout wordt slechts toegepast als geen technisch verantwoord alternatief voorhanden is).
- In 1992 zal een analyse van de doorwerking van het regeringsstandpunt "Tropisch Regenwoud" naar het gebruik van tropisch hardhout in de Nederlandse bouw in opdracht van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer worden uitgevoerd.*
- NMP A7. Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zal in 1991 in overleg met de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in het kader van het Meerjarenplan Bosbouw een beleidsstandpunt formuleren op de vraag in welke mate en op welke wijze met behulp van bestaande en nieuwe bossen een bijdrage te leveren is aan de productie van vernieuwbare grondstoffen.
- DB A1. In het kader van de Nota Gegrond Ontgronden heeft aanscherping van het standpunt ten aanzien van de winning in Nederland van natuurlijk grind plaatsgevonden. Uit nog aan te wijzen nieuwe wingebieden in Limburg zal nog 35 mln ton grind in plaats van 70 mln ton grind worden gewonnen. Daarbij is aangenomen dat er voldoende uitzicht is op vervangende materialen. Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zal in samenwerking met het ministerie van Verkeer en Waterstaat dit in het kader van het overleg met de doelgroep Bouw nader aan de orde stellen.
- DB A2. Via projecten in opdracht van de Rijksgebouwendienst zal de (milieu verantwoorde) toepassing van alternatieven voor natuurlijk grind (bijv. puingranulaten) worden gestimuleerd. Vanaf medio 1990 zal de Rijksgebouwendienst het partiele (20%) gebruik van betonpuingranulaten als grindvervanger in beton als uitgangspunt hanteren. Voorts zullen de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Verkeer en Waterstaat en van Economische Zaken de realisatie van technische voorschriften voor (de toepassing van) diverse betonkwaliteiten met milieuverantwoorde grindvervangende materialen stimuleren in overleg met het Nederlandse Normalisatie Instituut en de CROW en CUR. Met de bedrijfstak, de STABU en de CROW zal overleg worden gevoerd om de keuzemogelijkheid tot het gebruik van puingranulaten in beton in het Standaard Bestek voor de Woning- en Utiliteitsbouw en in het Standaard Bestek voor de Grond-, Weg- en Waterbouw te verwerken. Met de betonindustrie zal overleg worden gevoerd over de implementatie van de toepassing van grindvervangers in (prefab) betonprodukten.
- DB A3. Voor de invoering van een registratiesysteem voor het gebruik primaire grondstoffen zal het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in overleg met de doelgroep voor 1992 een systematiek hebben laten ontwikkelen.
- NMP A66. Ten behoeve van versnelde invoering van de preventie-notitie Hergebruik van afvalstoffen zal het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in samenwerking met het ministerie van Verkeer en Waterstaat en met het bouwbedrijfsleven in 1991 een implementatieplan voor de verdubbeling van het hergebruik van bouw- en sloopafval in 2000 gaan opstellen.
- NMP A32. Op de toepassing van watergedragen verven en verfsystemen wordt (nog) niet altijd die garantie verstrekt die in de subsidieregelingen is vereist. In 1991 zal aangegeven worden onder welke condities deze belemmering voor duurzaam bouwen kan worden weggenomen.
- NMP A32. Overheden en bedrijfsleven werken sinds begin 1989 samen in het kader van het reductie en implementatie plan KWS 2000, een bestrijdingsstrategie voor de emissies van Vluchtige Organische Stoffen. Voor de bouw (schildersbedrijven) betreft het voornamelijk de omschakeling in de toepassing van oplosmiddelarme danwel waterverdunbare verf- en laksystemen in de komende jaren. De Rijksgebouwendienst zal

in de tweede helft van 1990 het gebruik van waterverdunbare danwel oplosmiddelarme verf- en laksystemen in beginsel voorschrijven, zulks wel afhankelijk van de toepassings situatie (binnen/buiten, materiaal).

- DB A4. Waar het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer betrokken is bij de toetsing en advisering van bouwplannen zal dit ministerie in overleg met de betrokkene de mogelijkheden tot vervanging van samengestelde, waaronder composiet-materialen door enkelvoudige materialen met het oog op de hergebruiks- en verwijderingsproblemen van composietmaterialen aan (doen) geven.
- NMP A1. Medio 1990 wordt naar verwachting het CFK-actieprogramma, dat in samenwerking tussen overheden en bedrijfsleven is opgesteld, vastgesteld. Dit programma bevat een reductieschema met daarbij horende maatregelen voor de toepassing van ozonlaag aantastende stoffen. Voor de bouw zijn van belang de onderdelen 'Spuitsystemen', 'Kunststof Schuimproductie', 'Koeling' en 'Brandbestrijding'.
Voorts zal een verbod op de toepassing danwel aflevering van isolatiematerialen met CFK's met ingang van 1 januari 1994 worden voorbereid. In eerste instantie zal worden onderzocht of dit verbod kan worden gebaseerd op het Bouwbesluit op grond van de ontwerp Woningwet. Een tweede mogelijkheid is een regeling op grond van de Wet milieugevaarlijke stoffen. De ingangsdatum van het verbod is gebaseerd op de verwachting dat eind 1993 voldoende alternatieve blaasmiddelen voor isolatieschuim beschikbaar zijn. Voor de voorpublicatie van de verbodsbepaling in de Staatscourant zal in overleg tussen overheid en bedrijfsleven worden nagegaan of alternatieve blaasmiddelen van poly-urethaan isolatieschuim in voldoende mate beschikbaar zijn opdat een verbod per 1 januari 1994 ook daadwerkelijk zal kunnen worden nageleefd.
- NMP A17. Voor de stimulering van de aanschaf van NOx-arme CV ketels zal in 1990 de subsidieregeling "NOx-arme centrale verwarmingstoestellen" van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ingaan.
- DB A5. Via voorbeeldprojecten en aanvullend technisch onderzoek zal de toepassing van nieuwe technieken waaronder houtdetaileringen welke geen milieubelastende (chemische) verduurzaming behoeven, worden gestimuleerd.
- DB A6. De ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Verkeer en Waterstaat en van Economische Zaken werken samen in de Interdepartementale Werkgroep Toepassing Afvalstoffen in de Bouw en de Bouwnijverheid (ITABB). Deze werkgroep heeft een onderzoeksplan opgesteld gericht op de vergroting van het toepassen van alternatieve materialen in de bouw. Jaarlijks wordt hiervoor onderzoek ten bedrage van ca. f. 1 mln opgedragen, onder andere aan onderzoek naar alternatieve materialen voor de betonbouw en voor de waterbouw.

4.3 Energie-extensivering

Vanwege de eerder aangegeven sterke relatie tussen energieverbruik en duurzaam bouwen is het beleid voor een belangrijk deel gericht op energie-extensivering in de bouwsector. Het beleid kent de volgende vier hoofdlijnen:

1. Besparing op de ruimteverwarming van gebouwen (zowel woningen als utiliteitsbouw)

De maatregelen bestaan voor een belangrijk deel uit regelgevings- en stimuleringsprogramma's en zijn gericht op:

- Het verminderen van de vraag door isolatie en wijziging van het gebruikersgedrag.
- Verhoging van de efficiëntie van de warmtelevering via technische aanpassingen.
- De inzet van duurzame energie-bronnen zoals zonne-energie.

2. Verhoging van het aandeel van duurzame energie

Het gaat hierbij om de volgende doelstellingen:

- De beperking van emissies.
- De inzet van actieve en passieve zonne-energie.

— Bevordering van de mogelijkheden van geo-thermische energie.

3. Inzet van alternatieve energie-bronnen

Voorbeelden hiervan zijn de systemen warmte/kracht en warmte/pompen. Voor de inzet van beide systemen is het bestaan van collectieve verwarmingssystemen danwel een voldoende groot gebouwencomplex (b.v. grote kantoren) een voorwaarde.

4. Verlaging energie-inhoud van gebouwen en energieverbruik als gevolg van lokatiekeuze

Het streven is om energie-extensief te bouwen, onder andere door de keuze en inrichting van bouwlokaties. Hiervoor worden in de 4e Nota Ruimtelijke Ordening richtingen en criteria aangegeven. Ook de toetsing van bouwlokaties door de werkgroep Beleid van het project "Verstedelijking in de Randstad" (voorheen "1 miljoen woningen in de Randstad") is hierbij van belang.

Voor de realisatie van de energie-extensivering bij duurzaam bouwen zal in het bijzonder de aanpak van bestaande gebouwen nodig zijn. Dit is ook specifiek uitgewerkt in de Nota Energiebesparing.

- NMP A204 In het NMP en de Nota Energiebesparing is opgenomen dat per 1 januari 1991 de maatregel van verhoging van $R=2,5$ naar $R=3$ voor gevel en dak zal worden getroffen, tenzij medio 1990 in het project DUBO blijkt dat er onoverkomelijke technisch-economische bezwaren zijn. Uit onderzoek is gebleken dat er geen technische maar wel economische bezwaren zijn. Gebleken is dat de maatregel $R=2,5$ ook voor vloeren, in combinatie met het voorschrijven van dubbel glas in slaapkamer, meer energiebesparing oplevert dan $R=3$ en dat deze een betere kosten-batenverhouding heeft. Daarom krijgt deze combinatie per 1 januari 1991 uit milieu- en economische overwegingen de voorkeur boven het verhogen van de R -waarde voor gevel en dak naar $R=3$. Hiermee is invulling gegeven aan de $R=3$ actie uit het NMP. Invoering zal geschieden per 1 januari 1991.
- DB B1. De spoedige invoering van de zogenaamde Energie-prestatienorm voor gebouwen wordt nagestreefd. Daarvoor zullen prestatienormen worden ontwikkeld. Het niveau van die normen zal aan de hand van resultaten van nader onderzoek worden vastgesteld. Het inpassen van prestatienormen zal naar verwachting op 1 januari 1993 kunnen ingaan na een wijziging van de Woningwet. Daarbij worden de financiële gevolgen vooraf vastgesteld en bestuurlijk gewogen.
- NMP A206 In het kader van de Regeling Geldelijke Steun Voorzieningen Huurwoningen (RGSVH) zal vanaf 1 januari 1991 intensivering plaatsvinden van de na-isolatie van (bestaande) woningen. In het NMP is vastgelegd dat 30.000 woningen in het kader van de verbeterregeling van $R=1,3$ voorzien zullen worden. De uitvoering hiervan betekent dat in 1991 45.800 gevels en 62.000 daken een $R=1,3$ waarde zullen krijgen. De ontwikkeling van dit aantal zal evenredig met de ontwikkeling van dit programma verlopen.
- DB B2. In 1991 zal het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in overleg met het ministerie van Economische Zaken een campagne initiëren om in utiliteitsbouw hoog energieverbruik vast te stellen.
- NMP A146 In 1990 zal door de Rijksgebouwendienst een voorbeeldprogramma voor energiebesparing bij de nieuwbouw en renovatie van rijksgebouwen worden opgesteld en in 1991 worden ingevoerd.
In 1991 zal een actieprogramma energiebesparing rijksgebouwen van start gaan, waarin aansluiting zal worden gezocht bij het EBRO-programma (Energiebeheer Rijksoverheid). Onderdeel van dit programma is onder meer het als regel aanbrengen van HF-verlichtingssystemen bij herinrichting van rijksgebouwen.
- DB B3. In het kader van het project "Verstedelijking in de Randstad" heeft toetsing plaatsgevonden van de geplande bouwlokaties in de Randstad voor de korte termijn (1990 - 1994) in relatie tot het energieaspect van transport in relatie tot de betreffende lokatie.
- DB B4. Met ingang van 22 mei 1990 is de subsidieregeling van het ministerie van Economische Zaken voor energiebesparende maatregelen in bestaande gebouwen (onder andere CV-ketels) in werking getreden. De komende subsidieregeling van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voor NOx-arme ketels zal hierop worden afgestemd.

DB B5. De Rijksgebouwendienst hanteert momenteel reeds als uitgangspunt dat bij nieuwbouw van rijksgebouwen geïsoleerd moet worden op het niveau van It=15 en R=3. Nog in 1990 zal de Rijksgebouwendienst met een richtlijn komen waarin een energieprestatienorm zal zijn opgenomen.

4.4 Kwaliteitsbevordering

Bij de kwaliteitsbevordering voor duurzaam bouwen gaat het om de uitwerking van het begrip kwaliteitsbevordering voor de produkten gebouwen en gebouwde omgeving. Hierbij is het beleid gericht op de volgende drie hoofdlijnen:

1. Kwaliteitsverhoging van de gebouwde omgeving

Het gaat hierbij vooral om:

- De keuze van bouwlokaties.
In dit verband zal het beleid in de 4e Nota Ruimtelijke Ordening Extra worden aangescherpt ten aanzien van de situering van lokaties nabij knooppunten en aan verbindingen van openbaar vervoer.
Op rijksniveau (4e Nota Ruimtelijke Ordening, Structuurschets Stedelijke en Landelijke Gebieden) worden richtingen aangegeven en worden lokatiekeuzecriteria ontwikkeld m.b.t.: mobiliteit, geluid, externe veiligheid, natuurwaarden en open ruimte, waterwingebieden en bodemverontreiniging.
- De inrichting van bouwlokaties.
Het is de bedoeling om voor duurzaam bouwen te komen tot een verwezenlijking van milieukwaliteiten van bouwlokaties op grond van kwaliteitsaspecten (criteria) zoals stank, geluid, bodemkwaliteit, stadsverwarming, gunstige oriëntatie e.d.

2. Kwaliteitsverhoging van de gebouwen

Het beleid voor duurzaam bouwen is hierbij gericht op de volgende aspecten:

- Het binnenmilieu van zowel utiliteitsgebouwen als woningen.
In dit verband moet bij woningen gedacht worden aan geluidisolatie, wering van radon, verbetering van verbrandingstoestellen, wering van asbest en het geven van voorlichting over verbetering van het binnenmilieu. Bij utiliteitsbouw gaat het vooral om verbeteren van de kwaliteit van de binnenlucht, het thermisch comfort en ergonomische gebouwaspecten.
- De produktlevensduur van gebouwen.
Deze wordt bepaald door de functionele levensduur, de economische levensduur en de technische levensduur. Beoogd wordt het milieu per tijdseenheid zo min mogelijk te belasten. Daarbij speelt vooral het integreren van milieu-aspecten in de keuze van bouwmaterialen, bij het maken van de afweging tussen verbetering of sloop en bij het aanpassen van gebouwen.

3. Kwaliteitsverhoging van bouwmaterialen

Het doel hierbij is het risico voor mens en milieu ten gevolge van de verspreiding van milieu-gevaarlijke stoffen te reduceren tot een aanvaardbaar minimumniveau. Het beleid voor duurzaam bouwen is gericht op:

- De ontwikkeling van een milieumaat voor 1994 waarmee de gebruiker een afweging en keuze kan maken uit materialen, zodat rekening wordt gehouden met de milieu-effecten in alle fasen van de produktlevenscyclus.

Voor de invulling van de hoofdlijnen van beleid met betrekking tot de kwaliteitsbevordering zijn de volgende acties van belang.

- DB C1. In 1991 zullen een aantal bouwlocaties geselecteerd worden waarvoor duurzaam bouwen in het kader van een geïntegreerd gebiedsgericht ruimtelijk milieubeleid bijzondere aandacht zal krijgen.
- DB C2. Overwogen wordt in het Bouwbesluit in 1991 hogere eisen op te nemen voor de geluidsisolatie tussen nieuwe woningen in de vorm van een isolatie-index van + 5 dB; deze maatregel zal nog moeten worden afgewogen tegen andere prioritaire kwaliteitseisen. In hoeverre een nuancering van deze basiseis wordt uitgewerkt voor bepaalde situaties waarin deze eis zeer moeilijk valt te halen, zal in nader overleg worden bepaald.
- DB C3. De Rijksgebouwendienst zal in de praktijk een voorbeeld-project "Mens- en milieuvriendelijk kantoorgebouw" realiseren. Het programma hiervoor zal in 1991 gereed zijn.
- DB C4. Voor 1992 zal een standaard gebruiks- en onderhoudsaanwijzing bij oplevering van gebouwen beschikbaar zijn. Deze actie zal worden uitgevoerd in overleg met de woningbouwcorporaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).
- DB C5. Op initiatief van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zal een interdepartementale werkgroep aanbevelingen over gezond bouwen (de Sick Building Syndrome problematiek) formuleren.
- DB C6. Als vervolg op de notitie Binnenmilieu is onderzoek in gang dat een prioriteitsstelling voor de aanpak van de binnenmilieuproblematiek moet opleveren. Mede op grond daarvan zal in 1990 binnen het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer een Actieprogramma Gebouwen en Binnenmilieu worden opgesteld.
- DB C7. De Rijksgebouwendienst pakt als beheerder de asbestproblematiek aan. In 1990 en 1991 zal informatie worden verzameld over het voorkomen van asbest in overheidsgebouwen. De Rijksgebouwendienst zal op basis daarvan in 1992 een beleidsplan opstellen.
- NMP A210 De Stichting Experimenten Volkshuisvesting (SEV) heeft in overleg met het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer het SEV experimenten programma "Schoner Wonen" opgesteld dat in 1990 en 1991 wordt uitgevoerd met de reguliere financiële steun van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- NMP A210 In het voorbeeldproject Ecolonia, dat onder verantwoordelijkheid van de NOVEM uitgevoerd wordt in Alphen aan den Rijn zullen een tiental ontwerpen voor milieubewuster bouwen in de vorm van een plan van 100 woningen in 1990 gebouwd worden. Aan de realisatie dragen de ministeries van Economische Zaken en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer financieel bij.
- DB C8. Nederland zal de mogelijkheden om de milieu- en gezondheidseffecten van bouwproducten tot de risicogrenswaarden terug te brengen bij de totstandkoming in het kader van de EG bouwproductenrichtlijn volledig benutten.
- NMP A107 In het kader van het Activiteitenprogramma Bedrijfsinterne Milieuzorg zal de implementatie van bedrijfsinterne milieuzorg in het bouwbedrijfsleven (incl. de slopersbranche) worden ondersteund en waar nodig gestimuleerd.
- DB C9. De Rijksgebouwendienst zal zoveel mogelijk haar uitgangspunten en richtlijnen verwerken in standaard programma's van eisen en standaardbestek voorwaarden. Tevens zal de Rijksgebouwendienst in haar adviesfunctie naar andere departementen zoveel mogelijk de uitgangspunten voor duurzaam bouwen meenemen.
- DB C10. De Rijksgebouwendienst zal in 1990 komen met aanbevelingen op het gebied van gezonde kantoorgebouwen.
- DB C11. In het Examenbesluit op grond van de Wet op de Architectentitel zal opgenomen worden dat de architect en de stedebouwkundige over passende kennis dient te beschikken ten aanzien van milieuvraagstukken en milieufactoren voor het architectonisch en stedebouwkundig ontwerp. Tevens zullen zij als ontwerpers de zorg voor het bereiken en behouden van een toereikende milieukwaliteit in acht nemen.

4.5 Onderzoek

Onderzoek voor het ketenbeheer naar:

- DB D1. Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zal onderzoek stimuleren naar mogelijkheden om de herkomst van hout en houtproducten te identificeren.
Tevens zal onderzoek naar alternatieven voor tropisch hout worden voortgezet.
- DB D2. Met financiële steun van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zal onderzoek worden verricht naar eventuele belemmeringen in de toepassing van minder milieubelastende verfsystemen onder meer door woningcorporaties.
- DB D3. Met het doel de functionele levensduur van gebouwen te verlengen zal onderzoek worden gedaan naar (open) bouwmethoden die een flexibeler gebruik van de ruimte in gebouwen mogelijk maakt.
- DB D4. Voor 1992 zal het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) onderzoek doen naar het eventueel doen opnemen in de Bouwverordening van de verplichting om een bouwmaterialenstaat te overleggen bij de aanvraag van een bouwvergunning.
Tevens wordt nagegaan of de Woningwet hiertoe ruimte biedt of dat er andere mogelijkheden zijn.
- DB D5. Studie zal worden verricht naar demontabele bouwmethoden teneinde het hergebruik van bouwelementen te stimuleren en scheiding van sloopafval aan de bron te realiseren.
- DB D6. Specifiek onderzoek naar de inzetbaarheid van voor de bouw te hergebruiken afval zal worden geïntensiveerd.
- DB D7. Aanvullend onderzoek zal worden verricht naar bouwtechnische houtverduurzamingsmethoden (detaillering) die geen gebruik maken van (chemische) milieubelastende middelen.

Onderzoek voor energie-extensivering naar:

- DB D8. Naar de juridische vormgeving voor energie-prestatienormen bij nieuwbouw en bestaande bouw zal onderzoek plaatsvinden door Economische Zaken in overleg met het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- DB D9. Aangezien voor de realisatie van duurzaam bouwen van nieuwe milieuverantwoorde technieken gebruik gemaakt moet worden zullen nieuwe technieken voor woningen en gebouwen voor verwarming, verlichting en luchtbehandeling in relatie met NOVEM verder worden onderzocht.
- DB D10. Door het ministerie van Economische Zaken is onderzoek naar de effecten van wijksgewijze aanpak bij energie-extensivering zoals in NMP aangegeven in uitvoering genomen. Hierbij zal de intensivering van de Warmtekracht Koppeling (WKK) in overleg met de nutsbedrijven nader bezien worden.
- DB D11. Door het ministerie van Economische Zaken in samenwerking met het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zal onderzoek naar de vergroting van de inzetbaarheid van duurzame energiebronnen worden uitgevoerd.
- DB D12. Het onderzoek naar energie-inhoud van bouwproducten op basis van de hele levenscyclus zal geïntensiveerd worden.
- DB D13. De mogelijkheden van toepassing van geo-thermische energie zullen door het ministerie van Economische Zaken in samenwerking met het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer gericht onderzocht worden.

Onderzoek voor kwaliteitsverhoging naar:

- DB D14. Opstellen van een handreiking voor lokatiekeuze en inrichting ten aanzien van duurzaam bouwen.

Onderzoek in het algemeen:

- DB D15. Onderzocht zal worden in hoeverre met (aanpassing van) de bestaande wet- en regelgeving het nieuwe beleidsveld van duurzaam bouwen voldoende tot zijn recht te brengen valt c.q. aan welke andere beleidsinstrumenten behoefte bestaat. Indien dat onvoldoende is, wordt in 1992 begonnen met de ontwikkeling van specifiek op duurzaam bouwen toegesneden regelgeving. Daarnaast zal worden bezien in hoeverre andere instrumenten kunnen worden ingezet.

- DB D16. In het kader van de ontwikkeling van een milieumaat voor bouwproducten voor 1994 zal vanaf 1992 daarmee op initiatief van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voor bepaalde bouwproducten of bouwelementen worden geëxperimenteerd. De ontwikkeling en invoering van deze milieumaat zal door voorlichting worden begeleid.
- DB D17. In samenwerking met Stichting Bouwkwiteit zal door het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer het instrument van certificering voor bouwproducten worden bevorderd.
- DB D18. De doorwerking van duurzaam bouwen zal via monitoring en evaluatie van de gevolgen voor de bouw vanaf 1992 gevolgd worden, ook wat betreft de effecten op de markt voor woningen en utiliteitsgebouwen, zowel in de koop- als in de huursector.

4.6 Voorlichting

De doelgroep Bouw bestaat uit een groot aantal uiteenlopende bedrijfstakken. Van alle segmenten uit deze divers samengestelde groep is een wezenlijke bijdrage nodig aan het tot stand komen van een duurzaam bouwen, waardoor het milieu ook in de toekomst geen onherstelbare schade wordt toegebracht. Dit vraagt van deze doelgroep een omslag in de denk- en handelswijze tegenover het milieu. Alle sectoren in de bouwwereld moeten hun verantwoordelijkheid tegenover het milieu beseffen en ernaar handelen. Voorlichting speelt hierbij een belangrijke rol.

- DB D19. Voorlichting over gezond binnenmilieu in woningen en utiliteitsgebouwen zal worden gecontinueerd.
- DB D20. In 1991 zal het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer een themagerichte campagne voor duurzaam bouwen voeren. Het doel daarvan is om bij alle geledingen in de bouwbedrijfskolom bewustwording van de ernst van de milieuproblematiek en van de rol van de bouw daarin te bevorderen. De voorbereidingen voor de campagne vinden nog dit jaar plaats. Met onderdelen van de campagne wordt in 1990 gestart. Het betreft een intensieve, op de bouw gerichte voorlichting.
- DB D21. Voor de energie-extensivering blijken collectieve systemen met een hoog energetisch rendement (warmtekrachtsystemen, waaronder stadsverwarming) en andere milieuvriendelijke systemen voordelen voor het milieu op te leveren. Voor de stimulering van de bewustwording van deze milieuvoordelen kan voorlichting een belangrijke rol spelen. De ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Economische Zaken zullen nagaan of hieraan een publiciteitscampagne kan worden gewijd. Hierbij wordt aan de nutsbedrijven een belangrijke rol toegedacht.

5. VERDERE VOORTGANG

5.1 Doelgroep Bouw

Zowel de discussies binnen het project DUBO, maar ook binnen andere milieuprojecten binnen de bouw geven aan, dat behoefte bestaat aan het formuleren van een kader van waaruit beleid door betrokkenen kan worden gevoerd, de instrumenten zijn toe te passen, en toetsing kan plaatsvinden.

Het DUBO-project richtte zich op de vraag wat het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zelf kan gaan doen gegeven de belangrijke positie die zij binnen de bouw inneemt. In het NMP is een bredere doelstelling en een bredere doelgroep beoogd bij de formuleringen over de doelgroep bouw. Conform de uitspraken zoals die in het NMP zijn gedaan, zal op korte termijn zal een samenhangend milieubeleid voor de doelgroep bouw ontwikkeld worden in nauwe samenwerking met de bouw-actoren.

Daarbij zal voortgegaan worden op de in dit project ingeslagen en ontwikkelde wegen. Belangrijk zijn daarbij ook de punten die uit het onlangs gestarte Milieuberaad Bouw naar voren komen. In dit beraad hebben bestuurlijke vertegenwoordigers van voor het milieubeleid in de bouw relevante organisaties zitting.

Het gebruik van instrumenten verdient nadere doordenking. Voor het milieubeleid is een aantal instrumenten beschikbaar zoals:

- kennisoverdracht
- regelgeving
- convenanten
- financiële instrumenten
- voorlichting

De binnen DUBO gekozen lijn zal bij het doelgroepbeleid Bouw voortgezet worden. Dat zal betekenen dat op basis van maatschappelijke afweging van kosten en baten concreet en functioneel de bouwsector vanuit milieu-oogpunt blijvend inspanning zal (moeten) leveren.

Gelijktijdig met de jaarlijkse voortgangsrapportage terzake van het NMP zal voor de bouw worden aangegeven, waar op de "ontwikkelingsladder" op hoofdpunten onderdelen zich bevinden.

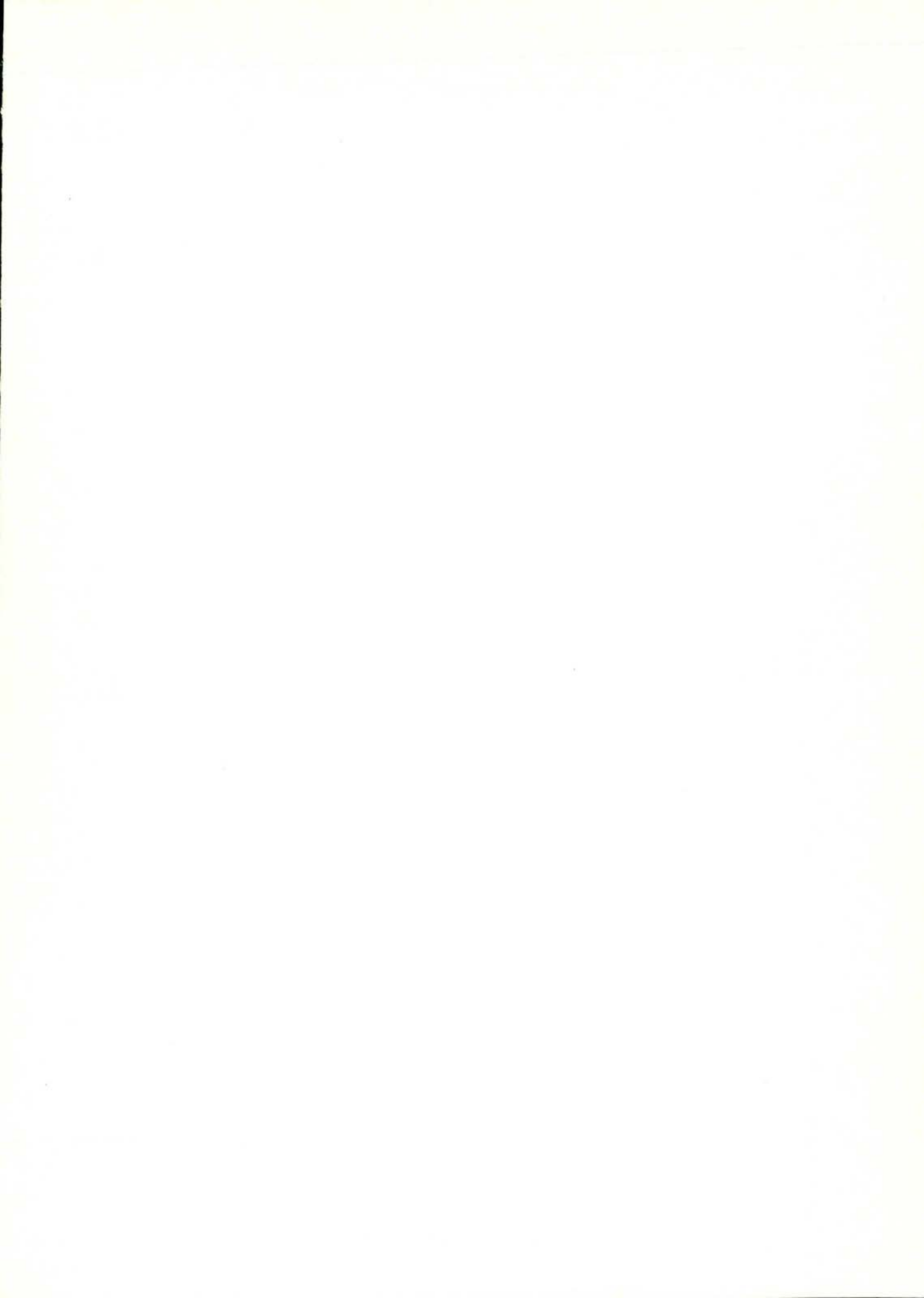
BIJLAGE I Indicatief overzicht van milieuproblemen in relatie tot het bouwen (niet volledig)

Milieuprobleem	Agentia	Belangrijke bronnen in relatie tot de bouw	Kwantitatief	% van totaal in Nederland
Aantasting van de ozonlaag	a. volledig gehalogeneerde CFK's en halonen b. HCFC's en HFK's*	- luchtbehandelingssystemen: CFK-koelmiddel bij air-conditioning gebouwen	50 ton/jaar	0.5%
		- gebruik van poly-urethaanschuim spuitbussen	600 ton/jaar	7%
		- gebruik isolatie-schuimen in de bouw (CFK's, blaasgas)	2000 ton/jaar	16%
Verandering van het klimaat (broeikas effect)	CO ₂	- energiegebruik voor verplaatsingen als gevolg van woonplaats/bouwplaatskeuze - energie-inhoud van bouwmaterialen - energiegebruik bij gebouwgebruik	woon/werkautoverkeer: 5 mln ton CO ₂ /jaar (65 PJ) CO ₂ : 135 g/ton beton verwarming: 60 mln ton CO ₂ /jaar	3% 30%
Verzuring	NO _x SO ₂	- verplaatsingen per personenauto of dieselauto als gevolg van woonplaats/bouwplaatskeuze	woon/werkverkeer: 55.000 ton NO _x /jaar (SO ₂ pm)	10%
		- verplaatsingen en productie van bouwmaterialen	NO _x : 192 g/ton beton SO _x : 23 g/ton beton	
		- energiegebruik bij gebouwgebruik	verwarming: 30.000 ton NO _x /jaar	6%
Vermesting	P N	- huishoudelijk afvalwater in relatie tot bouwwijze en stedenbouwkundig ontwerp	14,5 mln inw/equivalenten N: 35.000 ton/jaar P: 11.000 ton/jaar	15% 9%
		- emissies naar bodem- en grondwater		
Verspreiding van milieugevaarlijke stoffen	VOS/vluchtige organische stoffen en koolwaterstoffen	- oplosmiddel verven/verduuners	emissie VOS: 41.000 ton/jaar	8%
		- verduurzaming van hout en andere bouwmaterialen	7.600 ton/jaar	1%
		- onderhoudsprodukten voor de gebouwen - asbesthoudende bouwprodukten		
Verspreiding van milieugevaarlijke stoffen	prioritaire stoffen en radio-actieve stoffen (zie lijst in bijlage)	- zware metalen gebruik in de bouw voor zover diffuse verspreiding plaatsvindt met negatieve milieu-effecten - emissies uit gebouwde omgeving, beheer, onderhoud - bij onvoldoende verantwoord hergebruik	grondstof: 40.000 ton zware metalen verven: 7045 ton pigmenten	p.m.
Verwijdering van afvalstoffen	volume bouw- en sloopafval prioritaire stoffen	- levensduur korter dan mogelijk gebouwen/gebouwonderdelen - bij verbranding en storten bouwafval met prioritaire stoffen	Bouw & sloopafval: 9 mln ton/jaar (waarvan 56% wordt gestort)	20%
Verstoring van het milieu	geluid en stank	- verkeerslawaaï als gevolg van verplaatsingen uit woonplaats - bouwactiviteiten - productie en winning van bouwmaterialen	2,85 mln woningen (ernstige) hinder door wegverkeer 25% stankgehindenden in kleine steden	
	externe veiligheid	- als gevolg van productie van bouwmaterialen		
Verspilling	grondstofvoorraden	- ecologisch duur bouwen - onzorgvuldig gebruik van grondstoffen - slechte maatvoering bij niet professioneel bouwen of produceren van bouwelementen - weinig hergebruik en gering gebruik van secundaire grondstoffen	grondstoffengebruik 110 à 120 mln ton/jaar (waarvan 80 à 90% primaire grondstoffen)	

* onvolledig gehalogeneerde (chloor)fluorkoolwaterstoffen

Bijlage I (vervolg)

Milieuprobleem	Agentia	Belangrijke bronnen in relatie tot de bouw	Kwantitatief
Binnenmilieu	<ul style="list-style-type: none"> - biologisch - fysisch - chemisch 	<ul style="list-style-type: none"> - bouwmaterialen - ontwerp m.b.t. geluid, vocht, kwaliteit binnenlucht, trillingen en installaties - bouwmaterialen 	<p>80% woningen overschrijding ref-waarde Radon 80% woningen voldoet niet aan luchtgeluid-isolatie-index (+ 5 dB) 60% woningen overschrijding referentiewaarde respirabel stof 90% woningen overschrijding ref.-waarde NO₂ 15% woningen vochtproblemen 6% woningen overschrijding referentiewaarde koolmonoxide 40 à 50% kantoorgebruikers ontevreden over binnenklimaat ('Sick Building Syndrome')</p>
Aantasting ecologisch functionerend gebied	natuurlijke stofkringloop en ruimte	<ul style="list-style-type: none"> - bouwoppervlakte met afsluiten bodem-ecologie - winning van bouwstoffen en bouwmaterialen 	<p>3100 km² 110 à 120 mln ton/jr. 1000 ha/jr. (winning oppervlaktedelfstoffen in Ndl.) waarvan ca. 500 ha definitieve bestemmingswijziging</p>





Aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mede namens de ministers van Economische Zaken, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Verkeer en Waterstaat

Uitgave: SDU uitgeverij
Druk: SDU drukkerij
Prijs: f 20,00
ISBN: 90 12 06930 0
ISSN: 0921-7371
Bestelling: 070 - 378 98 80 of via de boekhandel
Order: 018674F