Downloaded from UvA-DARE, the institutional repository of the University of Amsterdam (UvA)
http://hdl.handle.net/11245/2.95585

File ID	uvapub:95585
Filename	Modernisering van VROM-Pseudowetgeving
Version	final

SOURCE (OR PART OF THE FOLLOWING SOURCE):

Type	report
Title	Modernisering van VROM pseudowetgeving
Author(s)	V.M.Y. van 't Lam, R. Uylenburg
Faculty	FdR: Centrum voor Milieurecht (CvM), FdR: Centrum voor Milieurecht (CvM)
Year	2006

FULL BIBLIOGRAPHIC DETAILS:
http://hdl.handle.net/11245/1.274916

Copyright

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content licence (like Creative Commons).

UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (http://dare.uva.nl)
(pagedate: 2014-11-17)

MODERNISERING VAN VROM-PSEUDOWETGEVING

STRUCTURELE EVALUATIE MILIEUWETGEVING (STEM)

Auteurs:
mr. V.M.Y. van 't Lam
prof. mr. R. Uylenburg

STEM publicatie 2005/6

STEM is het samenwerkingsverband tussen het Centrum voor Milieurecht (CvM, Universiteit van Amsterdam), Maastrichts Europees instituut voor Transnationaal Rechtswetenschappelijk Onderzoek (METRO, Universiteit Maastricht), het Instituut voor Milieuvraagstukken (IVM, Vrije Universiteit Amsterdam) en ARCADIS.

1 maart 2006
110643/CE6/094/000360

STEM

STEM staat voor "Structurele Evaluatie Milieuwetgeving".
Het programma, en alle binnen dit programma uitgevoerde evaluatieonderzoeken, worden uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het onderzoeksprogramma loopt van september 2004 tot en met december 2008, en is een concreet vervolg op de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer (ECWM) die de evaluatie van milieuwetgeving tot 1 januari 2004 op zich heeft genomen.

In het vierjarig onderzoeksprogramma worden zowel ex ante als ex post evaluatie van milieuwetgeving verricht. De resultaten van de onderzoeken dragen bij aan kennis inzake regulering op het milieubeleidsterrein, dat wil zeggen inzake de mogelijkheden om via wetgeving het milieu in brede zin te beschermen. De resultaten van de onderzoeken zullen tevens gericht zijn op de verbetering van de kwaliteit van regelgeving in brede zin, waaronder in ieder geval worden begrepen vraagstukken van subsidiariteit (is regelgeving (in de gegeven vorm) wenselijk), de effectiviteit, efficiëntie, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regelgeving, de vormgeving van de waarborgen voor burgers (kenbaarheid, inspraak, rechtsbescherming) en de rechtmatigheid.
Per jaar wordt, mede aan de hand van dit meerjarig onderzoeksprogramma, een jaarprogramma opgesteld waarin de concreet uit te voeren evaluatiestudies worden benoemd.

Eerder is in het kader van STEM verschenen:
- 2005/1: Implementatie van de richtlijn milieuaansprakelijkheid; een verkenning naar de bevoegde instantie(s) in Nederland
- 2005/2: Onzekere milieurisico's: een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter; Deel 1: Inleidend rapport
- 2005/3: Decentraliseren of dereguleren? Milieuregulering door decentrale overheden bij deregulering van VROM-wetgeving
- 2005/4: Het milieujaarverslag, zes jaar later
- 2005/5: Onzekere milieurisico's: een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter; Deel 2: Praktijkonderzoek

Verdere informatie is te vinden op www.evaluatiemilieuwetgeving.nl. Daar zijn ook de uitgebrachte evaluatiestudies te downloaden.

Inhoud

Voorwoord

1 Inleiding 7
1.1 Inleiding 7
1.2 Modernisering 8
1.3 Vraagstelling en onderzoeksvragen 9
1.4 Pseudowetgeving en afbakening 11
1.5 Methoden en technieken 13
1.6 Opzet en indeling van het onderzoek 14

2 Literatuur 15
2.1 Inleiding 15
2.2 Overzicht literatuur 15
2.3 Conclusies inzake motieven voor pseudowetgeving; alternatieven? 19
2.4 Conclusies inzake functies van pseudowetgeving 21

3 Inventarisatie van de pseudowetgeving 23
3.1 Inleiding 23
3.2 Staatscourant 23
3.3 Aanvulling van de lijst 24
3.4 Toetsing op het gebruik 26
3.5 Conclusie 27

4 Een eerste analyse van de pseudowetgeving 29
4.1 Inleiding 29
4.2 Bodem 30
4.3 Geluid 31
4.4 landbouw 31
4.5 Lucht 32
4.6 GeluidAfvalstoffen, stoffen, bestrijdingsmiddelen 32
4.7 Wm/algemeen 32
4.8 Volkshuisvesting 33
4.9 Conclusie 33

5 Een nadere analyse; moderniseringstoets 37
5.1 Inleiding 37
5.2 Afbakening 37
5.3 De pseudoregelingen in samenhang bezien 38
5.3.1 Inleiding 38
5.3.2 Samenhang tussen de pseudoregelingen 38
5.3.3 De aanwijzingen voor de circulaires 39
5.3.4 Het legaliteitsbeginsel 41
5.4 De nadere analyse; de moderniseringstoets 43
5.4.1 Inleiding 43

5.4.2 Wat is het doel/functie van de pseudoregeling? 43
5.4.3 Welke juridische betekenis kent de rechter aan de pseudoregeling toe (of: hoe gaat de rechter met de pseudoregeling om)? 47
5.5 Toets aan de praktijk (milieu en ruimtelijke ordening) 49

6 Pseudowetgeving in het licht van de best beschikbare technieken van de IPPC-richtlijn 53
6.1 Inleiding 53
6.2 De IPPC-richtlijn 53
6.3 'Rekening houden met' BREF-documenten bij de bepaling van de beste beschikbare technieken 56
6.4 Conclusie 61

7 Conclusie en aanbevelingen 63
7.1 Inleiding 63
7.2 Conclusies ten aanzien van de voorvragen 63
7.3 Beantwoording van de centrale onderzoeksvraag 67
7.4 Aanbevelingen 70

Bijlage 1 Tabel 1 bij hoofdstuk 3: vragen gebruikers milieu en RO 71

Bijlage 2 Tabel 2 bij hoofdstuk 4: tabellen eerste analyse 77

Bijlage 3 Tabel 3 bij hoofdstuk 5: verdere afbakening onderzoek 99

Bijlage 4 Tabel 4 bij hoofdstuk 5: doelen 113

Colofon

Voorwoord

Dit rapport bevat de resultaten van een onderzoek naar de mogelijkheden tot modernisering van de pseudowetgeving op het terrein van de VROM-wetgeving. Dit onderzoek maakt deel uit van het jaarprogramma 2005 van het STEM-programma.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode september 2005 - januari 2006 door het Centrum voor Milieurecht van de Universiteit van Amsterdam. Aan het onderzoek is een bijdrage geleverd door RIGO, research en advies. Rob de Wildt van dit instituut heeft de inventarisatie en analyse van de pseudowetgeving op het terrein van de volkshuisvesting voor zijn rekening genomen. Deze gegevens zijn verwerkt in het nu voorliggende rapport.

In verschillende fasen van dit onderzoek is middels enquêtes en telefonische interviews informatie verkregen van 'gebruikers' van pseudowetgeving. Medewerkers van gemeenten en provincies waren bereid de onderzoekers bij te staan bij de zoektocht naar de pseudowetgeving en hebben in een eindfase van het onderzoek een reactie gegeven inzake een aantal voorlopige conclusies. Wij danken hen hartelijk voor hun inzet. Ook voor de medewerking van Infomil bij de inventarisatie van pseudowetgeving wordt hartelijk bedankt.

Valérie van 't Lam
Rosa Uylenburg

HOOFDSTUK 1 Inleiding

1.1 INLEIDING

Op het ministerie van VROM wordt gewerkt aan een modernisering van de VROM-wetgeving. Doel van deze operatie is het vereenvoudigen en verminderen van de VROM-regels. Nagegaan wordt of de beleidsdoelen op het terrein van VROM met minder, eenvoudiger en beter gestroomlijnde regels kunnen worden gerealiseerd, waardoor ook de uitvoering en handhaving van die regels kunnen worden verbeterd. Als gevolg hiervan zou het vertrouwen van de burger in de overheid moeten worden hersteld. Specifiek voor bedrijven zouden de administratieve lasten als gevolg van VROM-regels, substantieel moeten worden verminderd. De herijkingsoperatie van het ministerie van VROM is inmiddels in een breder perspectief geplaatst en omgedoopt tot modernisering van VROM-regelgeving.

Op 2 februari 2004 is toegezegd aan de Tweede Kamer dat de minister in het kader van de modernisering ook zal kijken naar de circa 130 circulaires ter uitvoering van de VROM-regelgeving.[1] Toegezegd is dat dit in de loop van 2005 zal gebeuren.[2] Overigens wordt niet aangegeven hoe de minister aan een aantal van 130 circulaires komt.[3]

De milieuwetgeving kan in het algemeen worden aangeduid als kaderwetgeving. De materiële normstelling vindt meestal niet plaats in de formele wetten, maar in de nadere uitwerking van de wetten, zoals algemene maatregelen van bestuur. De uitwerking vindt eveneens plaats in zogenaamde pseudowetgeving. Pseudowetgeving is een verzamelterm voor beleidsregels en andere niet-wettelijke regels. Beleidsregels zijn de niet-wettelijke regels die door een bevoegd bestuursorgaan worden geschreven (of expliciet worden overgenomen) en die aangeven op welke wijze een bepaalde eigen bevoegdheid wordt gebruikt. De andere niet-wettelijke regels hebben ook betrekking op de invulling van bevoegdheden, maar zijn niet gericht op de eigen bevoegdheid. Zo kan de minister van VROM een circulaire opstellen over het gebruik van een gemeentelijke of provinciale bevoegdheid, maar kunnen ook particuliere (wetenschappelijke) instellingen informatie opschrijven die wordt gebruikt bij de toepassing van de bevoegdheden op het terrein van het milieubeleid. In paragraaf 4 van dit

[1] Kamerstukken II, 2003/04, 29 383, nr. 9, p. 19 en 29.

[2] Kamerstukken II, 2003/04, 29 383, nr. 17, p. 20.

[3] Kamerstukken II, 2003/04, 29 383, nr. 9, p. 19.

hoofdstuk wordt verder ingegaan op de vraag wat in het kader van dit onderzoek onder pseudowetgeving wordt verstaan.

Op het terrein van het *milieu* wordt veel pseudowetgeving gemaakt door het ministerie van VROM. Deze circulaires, handreikingen enzovoort bevatten beleidsadviezen, voorlichtende informatie en ook vaak milieutechnische informatie. Ook worden door het ministerie van VROM op het beleidsterrein *volkshuisvesting* sinds jaar en dag MG's uitgebracht - Mededelingen aan de Gemeente - waarin voorlichting, informatie en advies wordt gecombineerd met nieuwe regelgeving. De MG's zijn ook aan te merken als pseudowetgeving. Er is een vaste stroom van MG's die jaarlijkse aanpassingen van prijsgrenzen, huren, investeringsbedragen en maandelijkse rentestanden brengen, zodat gemeente, corporaties, bouwers en bewoners weten waar ze aan toe zijn. Deze aanpassingen zijn gekoppeld aan de formele wetten en besluiten: de Huurprijzenwet, het Besluit Woninggebonden Subsidies, het Besluit Locatiegebonden Subsidies en het Besluit Beheer Sociale Huursector.

In het kader van de modernisering van de VROM-wetgeving is het van belang om ook naar de pseudowetgeving afkomstig van het ministerie van VROM te kijken. Pseudowetgeving dient immers in veel gevallen hetzelfde doel als 'echte' wetgeving. Van belang is om te onderzoeken of niet ten onrechte voor pseudowetgeving wordt gekozen in plaats van voor regeling bij wet. Daarnaast dient onderzocht te worden of pseudowetgeving kan worden gemoderniseerd. Nagegaan moet worden of het aantal pseudoregelingen kan worden verminderd en of vereenvoudiging en stroomlijning van de pseudowetgeving mogelijk is.

Teneinde te onderzoeken op welke wijze de pseudowetgeving die wordt gebruikt bij de uitvoering van de milieu- en ruimtelijke ordeningswetgeving kan worden gemoderniseerd, moet eerst worden bezien welke pseudowetgeving er met betrekking tot milieu- en ruimtelijke ordeningswetgeving is. Dat vergt in de eerste plaats een heldere omschrijving van het begrip pseudowetgeving en een afbakening van de reikwijdte van dit onderzoek. Daarna dient de vigerende pseudowetgeving op het VROM-terrein in kaart te worden gebracht. De inventarisatie van de pseudowetgeving vormt daarmee het eerste deel van dit onderzoek.

1.2 MODERNISERING

Algemene doelstelling van de moderniseringsoperatie van de wetgeving van het ministerie van VROM is te bezien of de gestelde beleidsdoelen met minder, eenvoudiger en beter gestroomlijnde regels kunnen worden gerealiseerd. Dat betekent dat onnodige regels moeten worden vermeden, dat regelgeving meer moet aansluiten bij de door de burger ervaren maatschappelijke problemen en dat regelgeving overzichtelijk en consistent moet zijn. Daarnaast moeten de regels van het Rijk de provincies en gemeenten niet onnodig belemmeren.

Op het terrein van milieu zijn veel bevoegdheden gedecentraliseerd, juist omdat zij veel afweging kennis van de lokale omgeving vereisen. Het rijksbeleid moet zich beperken tot strategieën die van nationaal belang zijn. Tenslotte moet aandacht

blijven bestaan voor de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en fraudebestendigheid van de regels.[4]

Het bovenstaande betekent dat het verminderen van het aantal regels een gevolg kan zijn van de moderniseringsoperatie, maar geen doel op zich is.

Een onderzoek naar de mogelijkheden tot modernisering van pseudowetgeving zal, gelet op de algemene doelstelling van modernisering van VROM-wetgeving, gericht moeten zijn op de mogelijkheden tot vermindering, vereenvoudiging en stroomlijning van de bestaande pseudowetgeving op het VROM-wetgevingsterrein. Dit onderzoek moet echter direct worden gekoppeld aan de beleidsdoelen van pseudowetgeving. In de moderniseringsoperatie is immers de centrale vraag of de gestelde beleidsdoelen met minder, eenvoudiger en meer gestroomlijnde regels kunnen worden bereikt. De vraag welke beleidsdoelen met pseudowetgeving worden beoogd is niet in enkele woorden aan te geven. Pseudowetgeving kan zeer verschillende functies hebben, waarbij ook nog eens in één pseudoregeling verschillende functies tegelijk kunnen worden bediend.

Voor pseudowetgeving op het terrein van de milieuwetgeving is bovendien van belang dat een deel van deze pseudowetgeving een bijzondere positie inneemt, omdat deze een rol speelt bij het vaststellen van de beste beschikbare technieken bij vergunningverlening op grond van de Wet milieubeheer (hierna: Wm). De vraag of dit speciale beleidsdoel van deze pseudoregels gevolgen heeft voor de mogelijkheden tot modernisering van deze regels, moet in dit onderzoek ook aan de orde worden gesteld.

Een onderzoek naar de mogelijkheden tot het moderniseren van pseudowetgeving op het VROM-wetgevingsterrein, vergt derhalve - na een inventarisatie en beschrijving van de belangrijkste 'uiterlijke kenmerken' van de pseudowetgeving, - een analyse in twee delen. Het eerste deel van de analyse is gericht op de functies en doelen van pseudoregels; het tweede deel is gericht op de mogelijkheden tot vermindering, vereenvoudiging en stroomlijning van pseudowetgeving.

1.3 VRAAGSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN

Uit de centrale doelstelling van dit onderzoek volgt de centrale onderzoeksvraag: *Bestaan er mogelijkheden om de pseudowetgeving met betrekking tot VROM-wetgeving te moderniseren?*

Deze vraag kan, gezien de doelstelling van de moderniseringsoperatie, zoals hiervoor in paragraaf 1.2 uiteengezet, worden 'vertaald' met de vraag: Welke mogelijkheden bestaan, gelet op de functies van pseudowetgeving, om pseudowetgeving te verminderen, te vereenvoudigen of te stroomlijnen?

In dit onderzoek wordt deze vraag beantwoord middels twee deelvragen:

1. In hoeverre kan modernisering van pseudowetgeving worden bereikt door te kiezen voor een alternatief – wettelijk - instrument, waarmee dezelfde doelen kunnen worden bereikt als met pseudowetgeving?

[4] Zie Kamerstukken II, 2003/04, 29 200 XI, nr. 7.

2. In hoeverre kan modernisering worden bereikt door middel van het schrappen van pseudoregelingen op grond van een toets aan de volgende criteria:
    a. Is er sprake van achterhaalde pseudoregelingen?
    b. Is er sprake van overlap of tegenstrijdigheden tussen pseudoregelingen?
    c. Is er sprake van strijd met het legaliteitsbeginsel?
    d. Is er sprake van strijd met de 'aanwijzingen voor de circulaires'[5]?

Teneinde de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, zullen eerst de volgende voorvragen beantwoord moeten worden:

1. Hoeveel – en welke – pseudowetgeving wordt er bij de uitvoering van de VROM-wetgeving gebruikt?

Teneinde te kunnen onderzoeken in hoeverre er aanleiding bestaat de pseudowetgeving te moderniseren, moet eerst een beeld van de pseudowetgeving worden verkregen. In paragraaf 4 van dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag wat in dit onderzoek onder pseudowetgeving wordt verstaan. Voor zover ons bekend is niet eerder (alomvattend) geïnventariseerd van welke pseudowetgeving bij de uitvoering van de milieu- en ruimtelijke ordeningswetgeving gebruik wordt gemaakt.[6] Eerst moet daarom worden geïnventariseerd welke pseudowetgeving er is en/of wordt gebruikt in de praktijk (hoofdstuk 3).

2. Wat zijn de (voor dit onderzoek relevante) 'uiterlijke kenmerken' van die pseudowetgeving?

Nadat is vastgesteld welke pseudowetgeving er is en in de praktijk wordt gebruikt, vindt een eerste analyse van de pseudoregelingen plaats waarbij zal worden gekeken naar een aantal voor dit onderzoek relevante kenmerken van de pseudoregelingen. Onder andere zal worden gekeken naar de volgende kenmerken (hoofdstuk 4):

- Is de pseudoregeling nog van belang of is de richtlijn reeds achterhaald?
- Door wie is de pseudoregeling opgesteld?
- Voor wie is de pseudoregeling opgesteld?
- Is de pseudoregeling gepubliceerd?
- Welke doelstelling wordt in de pseudoregeling aangegeven?

3. Welke functies vervullen de pseudoregelingen?

Uit de literatuur volgt dat pseudowetgeving verschillende functies kan vervullen. In dit onderzoek worden alle vigerende pseudoregels op het terrein van de VROM-wetgeving geanalyseerd, teneinde de functie(s) van de pseudowetgeving aan te geven (hoofdstuk 5).

---

[5] Aanwijzingen voor de rijksdienst voor gebruik en inrichting van circulaires, Stcrt. 1986, 118.

[6] Er wordt in boeken of losbladige werken (zoals bijvoorbeeld Milieutotaal van Kluwer, of Cremers Milieurecht) weliswaar een aantal circulaires genoemd, een alomvattend overzicht ontbreekt echter. Ook de poster 'Milieuwet- en regelgeving' van Kluwer staat een groot aantal circulaires; dit overzicht is niet compleet en niet altijd juist.

4. Hoe verhoudt de pseudowetgeving zich tot de IPPC-richtlijn?
Voor dit onderzoek is de IPPC-richtlijn van belang. Deze Europese richtlijn is immers de Europeesrechtelijke pendant van de regeling voor de vergunning in de Wm. Pseudowetgeving speelt een rol bij het vaststellen van de beste beschikbare technieken die in een vergunning moeten worden voorgeschreven en vervult in zoverre een bijzondere functie, die ten aanzien van de mogelijkheden tot modernisering van belang kan zijn (hoofdstuk 6).

1.4 PSEUDOWETGEVING EN AFBAKENING

Hierboven werd reeds gesproken over pseudowetgeving. Daaronder verstaan wij zowel beleidsregels als andere niet-wettelijke regels. In artikel 1:3 lid 4 Algemene wet bestuursrecht (Awb) is sinds 1998 omschreven wat onder een beleidsregel in de zin van de Awb wordt verstaan:[7]
'Een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.'

De mate van binding van beleidsregels is af te leiden uit de artikelen 4:81 en verder Awb. Bij een beleidsregel bestaat er voor het bevoegd gezag inherente afwijkingsbevoegdheid. Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen, zo staat in artikel 4:84 Awb.

Met die 'andere niet-wettelijke regels' bedoelen wij hetgeen zowel in praktijk als in de literatuur ook wel wordt aangeduid als 'richtlijnen' welke in navolging van Bröring kunnen worden omschreven als:
'Algemene, niet tot enige bevoegdheid te herleiden regels, die dienen ter normering van bestuurshandelen.'[8]

Een andere term die ook wel eens wordt gehanteerd voor hetgeen Bröring als richtlijn aanduidt, is 'circulaires'. Zie bijvoorbeeld de 'Aanwijzingen voor de circulaires'.[9] Op de aanwijzing voor de circulaires wordt verder ingegaan in hoofdstuk 5. Met Bröring kan worden vastgesteld dat de benaming 'circulaire' te beperkt is.[10] Circulaire is synoniem voor 'rondzendbrief' terwijl 'richtlijnen' lang

[7] De definitie van beleidsregels en de artikelen over beleidsregels (artikelen 4:81Awb tot en met 4:84 Awb) zijn bij de derde tranche in de Awb opgenomen, Stb. 1996, 333; inwerkingtreding 1 januari 1998, Stb. 1997, 581.

[8] H.E. Bröring, Richtlijnen. Over de Juridische betekenis van circulaires, leidraden, aanbevelingen, brochures, plannen (diss. Groningen). Deventer: Kluwer 1993, p. 28.

[9] Aanwijzingen voor de rijksdienst voor gebruik en inrichting van circulaires, Stcrt. 1986, 118. Circulaire wordt in aanwijzing 1 omschreven als 'een schriftelijke mededeling van algemene aard, afkomstig van de rijksoverheid, die is gericht tot en wordt verzonden aan een aantal bestuursorganen, een aantal publiekrechtelijke dan wel privaatrechtelijke rechtspersonen of een groep natuurlijke personen buiten de rijksoverheid. Onder rijksoverheid worden hier verstaan: bewindspersonen en ambtenaren of organen die onder hun verantwoordelijkheid functioneren'.

[10] H.E. Bröring, Richtlijnen. Over de Juridische betekenis van circulaires, leidraden, aanbevelingen, brochures, plannen (diss. Groningen). Deventer: Kluwer 1993, p. 29.

niet altijd verzonden worden. Het feit dat ingevolge de 'Aanwijzingen voor circulaires' 'circulaires' moeten worden verzonden, maakt dat niet anders. In hoofdstuk 3 zal namelijk blijken dat niet alle 'niet-wettelijke regels die bestuurshandelen normeren', zijn verzonden. Verder hebben wij de indruk dat de term 'richtlijn' zowel in de (milieurechtelijke) literatuur als in de (milieu) praktijk een term is die vaker wordt gehanteerd dan de term 'circulaire'. Wij geven er daarom vooralsnog de voorkeur aan de term richtlijn te hanteren. Let wel, deze richtlijnen moeten worden onderscheiden van de Europese richtlijnen. Duidelijker is het daarom wellicht om te spreken van buitenwettelijke richtlijnen.

De kwalificatie die een opsteller van een document daaraan geeft, is niet bepalend. Het feit dat op een document handreiking, nota, handleiding of circulaire staat, wil niet zeggen dat dat document niet een pseudoregeling is als bedoeld in dit onderzoek. Bepalend is of een document valt onder één van de hierboven geciteerde definities van beleidsregel of richtlijn. In hoofdstuk 3 zal blijken dat in de citeertitel van veel pseudoregelingen juist de woorden 'nota', 'handleiding' of 'circulaire' voorkomen.

Een verschil tussen richtlijnen en beleidsregels is dat beleidsregels - behalve indien dit bij wettelijk voorschrift is bepaald - alleen vastgesteld kunnen worden ten aanzien van het orgaan dat de beleidsregels maakt zelf, ten aanzien van bevoegdheden die onder zijn verantwoordelijkheid worden uitgeoefend dan wel ten aanzien van door hem gedelegeerde bevoegdheden (art. 4:81 Awb). Pseudowetgeving kan worden opgesteld ten aanzien van door andere bestuursorganen uitgeoefende bevoegdheden. Iets anders is dat pseudowetgeving afkomstig van het ene orgaan kan worden overgenomen door het bevoegde orgaan, zodat de pseudoregeling beleidsregel wordt.[11] Een overeenkomst tussen beleidsregels en richtlijnen is dat zij niet zijn gebaseerd op een specifieke in de wet neergelegde bevoegdheid tot wetgeving. Daarnaast strekken beide tot het normeren van bestuurshandelen.

Het onderzoek wordt wat betreft de inventarisatie en de eerste analyse niet beperkt tot richtlijnen die afkomstig zijn van het ministerie van VROM. In dat geval zou namelijk een aantal richtlijnen dat in de praktijk regelmatig wordt gebruikt bij voorbaat al buiten het onderzoek vallen. De bedoeling is nu juist een alomvattend beeld te verkrijgen van de niet-wettelijke regels die dienen ter normering van bestuurshandelen. Dat die niet-wettelijke regels niet afkomstig zijn van het ministerie van VROM doet niets af aan de kwalificatie 'richtlijn'. Ook als zij niet van VROM afkomstig zijn, kunnen zij immers bestuurshandelen normeren. Zo blijkt in elk geval uit jurisprudentie. Derhalve worden bij de eerste analyse van het onderhavige onderzoek ook pseudoregelingen onderzocht die landelijk (dus niet provinciaal of gemeentelijk) worden gebruikt bij de toepassing van de VROM-wetgeving, terwijl zij toch niet van VROM afkomstig zijn (hoofdstukken 3 en 4). Een voorbeeld is de Brochure bedrijven en milieuzonering van de VNG. Wel wordt in de nadere analyse bepaalde pseudoregelgeving niet nader onderzocht (hoofdstuk 5). De moderniseringstoets (onderzoeksvraag 4; hoofdstuk 5) wordt

[11] H.E. Bröring, Richtlijnen. Over de Juridische betekenis van circulaires, leidraden, aanbevelingen, brochures, plannen (diss. Groningen). Deventer: Kluwer 1993, p. 25-26.

alleen toegepast op pseudoregelingen die van VROM afkomstig zijn of waar 'VROM invloed op heeft'.

Omdat zowel richtlijnen als beleidsregels onderwerp van onderzoek zijn, wordt hierna gesproken van 'pseudowetgeving', ondanks het feit dat 'pseudo' de indruk wekt dat het om een negatief te waarderen verschijnsel gaat.[12]

Volledigheidshalve zij opgemerkt dat het niet mogelijk is om een *volledige* lijst samen te stellen waarop *alle* pseudoregelingen staan die worden gebruikt bij de uitvoering van de VROM-wetgeving. De oorzaak daarvan is gelegen in de aard van de figuur pseudoregeling. Vooruitlopend op hoofdstuk 3 kan namelijk worden opgemerkt dat pseudoregelingen niet eenduidig worden gepubliceerd. Pseudoregelingen zijn daardoor – anders dan wetgeving - lastig op te sporen en in handen te krijgen. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat een aantal gemeenten een document (laat) opstellen met milieutechnische informatie over een bepaalde vorm van hinder voor de Wm-vergunningverlening. Het zou zo kunnen zijn dat dat document vervolgens landelijk wordt gebruikt bij de invulling van het beoordelingskader van de Wm-vergunning. Als een dergelijk document nergens wordt gepubliceerd en de toepassing van dat document niet in rechte wordt aangevochten, is het lastig zo niet onmogelijk om op de hoogte te geraken van het feit dat dat document wordt gebruikt bij de uitvoering van de VROM-wetgeving. Wat dat betreft zijn wij bij deze onderzoeksvraag ook afhankelijk van informatie van bestuursorganen en worden daarom bij dit gedeelte van het onderzoek ook bestuursorganen betrokken. Hierop wordt verder ingegaan in hoofdstuk 3.

1.5 METHODEN EN TECHNIEKEN

De eerste onderzoeksvraag betreft de vraag welke pseudowetgeving bij de uitvoering van de milieu- en ruimtelijke ordeningswetgeving wordt gebruikt. Anders dan bij wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen kan wat betreft pseudowetgeving, en in elk geval wat betreft richtlijnen, niet worden teruggevallen op een bestaand overzicht zoals de Algemene Databank Wet- en regelgeving (ADW).[13] Zodoende is onder andere aan de hand van het raadplegen van verschillende juridische databanken, handboeken, internet en interviews met bestuursorganen geïnventariseerd welke pseudowetgeving er is. Een relatief groot deel van de onderzoekstijd is besteed aan het inventariseren en opsporen van de pseudowetgeving.

---

[12] Hetgeen één van de redenen is waarom Bröring de term 'pseudobeleidsregels' niet hanteert. Een andere reden waarom Bröring die term niet hanteert, is dat die benaming sterk de nadruk legt op bepaalde overeenkomsten met de figuur beleidsregels, terwijl er enkele fundamentele verschillen tussen beleidsregels en richtlijnen bestaan. En die verschillen zouden juist een wezenlijk verschil in verbindende werking van die regels kunnen hebben, H.E. Bröring, Richtlijnen. Over de Juridische betekenis van circulaires, leidraden, aanbevelingen, brochures, plannen (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 1993, p. 29-30.

[13] Ook als duidelijk is van welke pseudowetgeving in de praktijk gebruikt wordt gemaakt, dan is niet makkelijk om alle richtlijnen [en circulaires] te vinden. Zij zijn namelijk niet allemaal op een bepaalde databank of in een boek te vinden.

Daarnaast heeft een groot deel van het onderzoek bestaan uit analyse van pseudoregelingen, wetgeving, literatuur en jurisprudentie.

Tenslotte zijn interviews met gebruikers van pseudoregelingen gehouden teneinde een beter beeld van de praktijk te verkrijgen. De praktijk is in twee fasen benaderd. In de eerste plaats is bij de inventarisatie aan 'gebruikers' van pseudowetgeving – in het bijzonder gemeenten en provincies – gevraagd om aanvulling op de lijsten van pseudowetgeving. Ook is hen de vraag voorgelegd welke (van de) pseudoregels door hen worden toegepast. In een latere fase van het onderzoek zijn de voorlopige bevindingen en aanbevelingen van dit onderzoek in de vorm van stellingen aan gebruikers van pseudoregelingen voorgelegd.

1.6 OPZET EN INDELING VAN HET ONDERZOEK

Het onderzoek bestaat uit vier delen. Het eerste deel betreft een literatuurstudie en een inventarisatie van de pseudowetgeving die wordt gebuikt bij de uitvoering van VROM-wetgeving. In hoofdstuk 2 is een overzicht van de algemene literatuur over pseudowetgeving opgenomen. De literatuurstudie, waarvan de weerslag in hoofdstuk 2 is neergelegd, dient twee doelen. In de eerste plaats is onderzocht welke functies van pseudowetgeving in de literatuur worden onderscheiden. In de tweede plaats heeft de literatuurstudie gediend als basis voor de beantwoording van de onderzoeksvraag naar mogelijke alternatieven voor regulering middels pseudowetgeving. In hoofdstuk 3 wordt beschreven hoe de inventarisatie van de pseudowetgeving heeft plaatsgevonden en wat daarvan de uitkomsten zijn. Het tweede deel van het onderzoek bestaat uit een eerste analyse van de pseudowetgeving. In hoofdstuk 4 is een beschrijving van de 'uiterlijke kenmerken' van de (gevonden) pseudowetgeving opgenomen. Het derde deel van het onderzoek bestaat uit de moderniseringstoets (hoofdstuk 5). Een deel van de moderniseringstoets is gericht op een analyse van de pseudowetgeving op het VROM-wetgevingsterrein 'in samenhang bezien'; een deel is een verslag van de analyse van de individuele pseudoregelingen. Ook is in dit hoofdstuk apart ingegaan op de toets van de resultaten van deze moderniseringstoets aan de praktijk. Hoofdstuk 6 ziet op de vraag hoe de pseudowetgeving en de toepassing daarvan zich verhoudt tot de beste beschikbare technieken uit de IPPC-richtlijn. Het onderzoek wordt in het vierde deel afgesloten met conclusies op basis van het onderzoek, de beantwoording van de onderzoeksvragen en aanbevelingen (hoofdstuk 7).

HOOFDSTUK 2 Literatuur

2.1 INLEIDING

In hoofdstuk 1, paragraaf 4 is uiteengezet wat in het kader van dit onderzoek onder pseudowetgeving wordt verstaan. Dit begrip wordt ruim opgevat en omvat zowel beleidsregels als buitenwettelijke richtlijnen. Als gezegd is de kwalificatie die de opsteller aan een document geeft niet bepalend voor de vraag of al dan niet van pseudowetgeving sprake is. Het feit dat op een document bijvoorbeeld 'Handreiking', 'Nota' of 'Handleiding' staat, wil niet zeggen dat dat document niet een pseudoregeling is als bedoeld in dit onderzoek. In hoofdstuk 3 zal blijken dat juist veel van de gevonden pseudoregelingen een andere naam dragen dan 'circulaire'. Kenmerkend voor pseudowetgeving is dat het gaat om regels, zonder dat voor het maken van die regels een wettelijke basis is gegeven.

In de juridische literatuur is pseudowetgeving en de rol daarvan bij de uitvoering van bestuursbevoegdheden door verschillende auteurs onderzocht. Ook de specifieke rol van pseudowetgeving bij de uitvoering van bevoegdheden op basis van milieuwetgeving is in verschillende onderzoeken (zijdelings) aan de orde gekomen. In verhouding is hierbij steeds veel aandacht geschonken aan de juridische betekenis van pseudowetgeving. Minder aandacht is gegaan naar de rol van pseudowetgeving in de praktijk.

In dit hoofdstuk wordt een kort overzicht gegeven van de literatuur inzake pseudowetgeving (2.2). In dit overzicht ligt niet de nadruk op de juridische betekenis van pseudowetgeving, maar wordt gezocht naar aanwijzingen in de literatuur betreffende de motieven om te kiezen voor pseudowetgeving in plaats van voor 'echte wetgeving' (2.3) en de functies van pseudowetgeving (2.4). In dit hoofdstuk zal tenslotte kort worden ingegaan op de wijze waarop pseudowetgeving op het terrein van het milieurecht in de jurisprudentie wordt beoordeeld (2.5).

2.2 OVERZICHT LITERATUUR

Eén van de eerste onderzoeken naar pseudowetgeving dateert uit 1958. *Brasz* heeft toentertijd onderzoek gedaan naar circulaires.[14] Uit het onderzoek van Brasz blijkt dat gemeenten (reeds) in die tijd klaagden over de (toenemende aantallen) circulaires. Hij concludeert dat het toenemende aantal circulaires de positie van gemeenten staatrechtelijk aantasten. De gemeenten staan machteloos tegenover de

[14] H.A. Brasz, Bestuur per circulaire, Bestuurswetenschappen 1958.

oekazes uit Den Haag. Voordelen van pseudo-wetgeving worden door Brasz niet expliciet genoemd.

Van der Hoeven heeft in zijn oratie van 1965 het verschijnsel dat bestuursorganen regels stellen met de bedoeling lagere bestuursorganen een gedragslijn op te leggen zonder dat daartoe wetgevende bevoegdheden zijn toegekend, geanalyseerd.[15] Hij heeft aan dit verschijnsel de naam pseudowetgeving gegeven. Zijn analyse richt zich echter bij nadere bestudering alleen op door bestuursorganen gegeven regels over de wijze van uitoefening van de *eigen* bevoegdheden en derhalve op hetgeen wij nu beleidsregels noemen. Hij kenmerkt pseudo-wetgeving derhalve als zelfbinding.[16]
Zijn analyse richt zich in de eerste plaats op de vraag in welke mate pseudowetgeving verplichtingen en aanspraken schept. Uit zijn analyse volgt dat in de eerste plaats de auteur van de pseudoregeling zelf gebonden kan zijn aan die regeling, in zoverre dat daarvan niet naar willekeur kan worden afgeweken.

Van der Hoeven gaat ook in op eventuele nadelen en voordelen van pseudowetgeving. Hij beschrijft het centrale nadeel van pseudowetgeving dat het geen wetgeving is die democratisch gelegitimeerd is, terwijl de binding van de burger aan pseudowetgeving toch (in ieder geval in de beleving van de burger) zeer vergelijkbaar is met die aan wetgeving.
Als voordelen noemt hij dat pseudowetgeving een mate van voorspelbaarheid en zekerheid in het bestuursgebeuren brengt. Door criteria voor besluiten van tevoren bekend te maken, dragen pseudowetten bij aan de rechtszekerheid. Een ander belangrijk gevolg (en voordeel) van pseudowetgeving, dat Van der Hoeven noemt, is dat daardoor de rechtsgelijkheid wordt bevorderd. Van der Hoeven kent pseudowetgeving een grote rol toe als middel van stabilisatie van normen. In het bijzonder wanneer sprake is van nieuwe bestuursbevoegdheden acht hij het op zijn minst twijfelachtig of langs de klassieke weg van wetgeving en delegatie van wetgeving altijd een vergelijkbare voorziening kan worden getroffen. Op vele terreinen wordt zijn inziens door middel van pseudowetgeving vastheid, gelijkmatigheid en doelmatigheid van beleid gerealiseerd.[17]
Van der Hoeven meent echter dat pseudowetgeving niet het juiste middel is voor duurzame regeling. Zijns inziens is de keuze voor pseudowetgeving minder vanzelfsprekend wanneer sprake is van stabiliteit en ervaring op een bepaald terrein. Pseudowetgeving zou meer geschikt zijn in een periode van planning en improvisatie.

Van Kreveld heeft de term 'beleidsregel' geïntroduceerd, waaronder hij verstaat: door een bestuursorgaan vastgestelde regels voor het door dat orgaan of door ondergeschikten van dat orgaan te voeren beleid. Hiermee is het onderscheid gemaakt tussen pseudowetgeving die de eigen bevoegdheid betreft en

[15] J. Van der Hoeven, Pseudowetgeving (oratie UvA), Zwolle: N.V. Uitgeversmaatschappij W.E.J. Tjeenk Willink, 1967.

[16] J. Van der Hoeven, Pseudowetgeving (oratie UvA), Zwolle: N.V. Uitgeversmaatschappij W.E.J. Tjeenk Willink, 1967, p. 14.

[17] J. Van der Hoeven, Pseudowetgeving (oratie UvA), Zwolle: N.V. Uitgeversmaatschappij W.E.J. Tjeenk Willink, 1967, p. 16.

pseudowetgeving die beoogt de vrije bevoegdheid van een ander orgaan in te vullen. Van Kreveld onderscheidt verschillende typen beleidsregels die samenhangen met de mate van beoordelingsvrijheid die in de bevoegdheid besloten is waarop de beleidsregel betrekking heeft. Indien de wetgever in een concreet geval beoordelingsvrijheid heeft gegeven aan een bestuursorgaan (bijvoorbeeld om al dan niet vergunning te verlenen) is een beleidsregel waarin wordt aangegeven hoe van die bevoegdheid gebruik zal worden gemaakt een binnen-wettelijke beleidsregel. Indien een beleidsregel betrekking heeft op een algemeen omschreven bestuurstaak, is een beleidsregel die daarop betrekking heeft in de terminologie van Van Kreveld een buiten-wettelijke beleidsregel. Voorts onderscheidt hij een tegenwettelijke beleidsregel. Dat is een beleidsregel die tegen de tekst van de wet ingaat, bijvoorbeeld door de wettelijke regeling te versoepelen. Tenslotte onderscheidt Van Kreveld wetsinterpreterende beleidsregels indien geen beoordelingsvrijheid bestaat, maar slechts ruimte tot interpreteren van vage normen.

In een onderzoek uitgevoerd in 1985 door *de* VNG in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken naar het bestuur per circulaire[18] ligt de nadruk wel op de pseudowetgeving gericht op de toepassing van bevoegdheden van anderen dan de opsteller van de pseudowetgeving. In het bijzonder betreft dat de pseudowetgeving van de Rijksoverheid gericht tot gemeenten. Ook in dit onderzoek wordt aangegeven dat er irritatie bestaat bij gemeenten over de toenemende stroom van circulaires van de rijksoverheid en ligt de nadruk op de inbreuk die deze beïnvloeding heeft op de onafhankelijke positie van gemeenten.
Opvallend in dit onderzoek is dat geen onderscheid is gemaakt tussen circulaires en ministeriële regelingen, omdat daar in de uitvoeringspraktijk geen onderscheid tussen werd gemaakt.[19] De onderzoekers geven de verschillen tussen de ministeriële regeling en circulaires aan:

- voor een ministeriële regeling is een wettelijke grondslag nodig;
- (de vormgeving) ministeriële regelingen zijn artikelsgewijs opgebouwd circulaires soms ook, maar hebben meestal de vorm van een brief;
- de circulaires worden rondgezonden ministeriële regelingen worden gepubliceerd in de Staatscourant;
- ministeriële regelingen zijn altijd normstellend, circulaires kunnen vele functies vervullen.[20]

In het onderzoek van de VNG zijn de functies van pseudoregelingen onderzocht, waarbij is gebleken dat dat vele verschillende functies kunnen zijn, maar ook dat één pseudoregeling vaak meerdere functies tegelijk vervult. In dit onderzoek zijn alle circulaires en ministeriële regelingen onderzocht die in 1982 tot de gemeenten waren gericht, maar is niet speciaal naar milieu-pseudowetgeving gekeken. Onderscheiden worden de volgende functies:

- informatief; ter kennisneming; licht adviserend;
- toelichting gevend op een andere regel van dezelfde overheid;
- informatie vragend;

[18] Bestuur per circulaire, Den Haag: VNG 1985, p. 6-10.

[19] Bestuur per circulaire, Den Haag: VNG 1985, p. 14.

[20] Bestuur per circulaire, Den Haag: VNG 1985, p. 14.

- het regelen van uitbetaling (declaratieformulieren enz.);
- normstellend aan gemeenten;
- normstellend ten opzichte van derden, waarbij de gemeente als intermediair optreedt.

Ook onderscheiden de onderzoekers van de VNG circulaires die de verhouding met andere circulaires aangeven, bijvoorbeeld doordat zij bestaand beleid aanvullen, verduidelijken of intrekken.
Uit het kwantitatieve deelonderzoek van de VNG blijkt dat ongeveer de helft van de circulaires informatief van aard is en wordt gebruikt om informatie te geven (40%) of te vragen (10%). Ruim 40% van de circulaires is in enigerlei vorm normstellend en ongeveer 10% heeft de regeling van administratief-technische zaken als de wijze van declareren van kosten tot doel.[21]
In de conclusies van dit onderzoek wordt gewezen op de principiële en praktische bezwaren tegen de grote hoeveelheid circulaires die van ministeries naar gemeenten worden verzonden. De principiële problemen betreffen de centralisatie die van deze vorm van regelgeving een gevolg is en die haaks staat op de wettelijk toegedeelde medebewindstaken. De praktische problemen betreffen de verwerking en kenbaarheid van de grote aantalleen circulaires. De circulaires worden onsystematisch, ongestructureerd en ongecoördineerd verzonden, zijn vaak zeer gedetailleerd, volgen elkaar snel op en er bestaat geen overzicht van vigerende circulaires.

In 1991 is in een onderzoek van *Widdershoven*, *Jurgens*, *Van Buuren* en *Addink* naar de bestuursrechtspraak in milieugeschillen[22], de pseudowetgeving op het terrein van het milieurecht en de wijze waarop de bestuursrechter hierover oordeelt aan de orde gesteld. De auteurs maken hierbij een onderscheid naar de verschillende motieven die ten grondslag kunnen liggen aan het opstellen van een richtlijn:
- deskundigheidsmotief (richtlijnen met technisch wetenschappelijke inzichten);
- standaardiseringsmotief (richtlijnen met modelvoorschriften of een standaard voor de wijze waarop bepaalde gevolgen moeten worden beoordeeld) en
- (rijks)beleidsmotief.[23]

Bröring heeft in 1993 zijn dissertatie gewijd aan de juridische betekenis van richtlijnen[24] en zich derhalve ook specifiek gericht op pseudowetgeving gericht op binding van anderen dan het regelgevende bestuursorgaan. In deze dissertatie wordt een apart deel gewijd aan milieurichtlijnen. Bröring constateert dat de richtlijnen betreffende milieu in veel gevallen afkomstig zijn van het ministerie van VROM, dat daar regelmatig deskundigeninbreng van buiten (universitaire

[21] Bestuur per circulaire, Den Haag: VNG 1985, p. 32.

[22] R.J.G.M. Widdershoven, G.T.J.M. Jurgens, P.J.J. van Buuren, G.H. Addink, Bestuursrechtspraak in milieugeschillen. Evaluatie van de Tijdelijke wet Kroongeschillen op het gebied van het milieurecht, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1991.

[23] R.J.G.M. Widdershoven, G.T.J.M. Jurgens, P.J.J. van Buuren, G.H. Addink, Bestuursrechtspraak in milieugeschillen. Evaluatie van de Tijdelijke wet Kroongeschillen op het gebied van het milieurecht, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1991, p. 118.

[24] H.E. Bröring, Richtlijnen. Over de Juridische betekenis van circulaires, leidraden, aanbevelingen, brochures, plannen (diss. Groningen). Deventer: Kluwer 1993.

onderzoeksinstellingen; internationale onderzoeksrapporten) aan ten grondslag ligt en dat daarover vaak overleg met belangenorganisaties heeft plaats gevonden. Anders dan bij andere ministeries is het motief voor het ministerie van VROM om de richtlijnen te maken niet zozeer financieel, maar hangt dat motief samen met de kenmerken van het milieubeleid. De aard van de milieuproblematiek zou in veel gevallen een ruimere blik vergen dan die op decentraal niveau bestaat. Bröring geeft derhalve aan dat centraliserende tendensen een rol spelen bij het uitvaardigen van richtlijnen. Daarnaast spelen zijn inziens ook financiële overwegingen een rol; het is immers kostbaar indien alle uitvoerende organen de benodigde deskundigheid moeten verwerven. Ook geeft Bröring aan dat de algemene motieven voor het maken van pseudowetgeving: 'rechtszekerheid' en 'gelijkheid in behandeling' ook bij milieurichtlijnen een rol spelen.

Van Wijk/Konijnenbelt&Van Male onderscheiden drie typen richtlijnen:
- wetsinterpreterende,
- technisch-wetenschappelijke en
- beleidsadviezen.

Alle hebben ze tot doel om de kwaliteit, de voorspelbaarheid en de uniformiteit van de wetsuitvoering te bevorderen.[25]

2.3 CONCLUSIES INZAKE MOTIEVEN VOOR PSEUDOWETGEVING; ALTERNATIEVEN?

Algemeen motief voor het opstellen van pseudowetgeving is het uniformeren van beleid, hetgeen de voorspelbaarheid van beleid ten goede komt en derhalve de rechtszekerheid en ook de gelijkheid in behandeling bevordert. Deze algemene reden voor het opstellen van pseudowetgeving geldt echter net zo zeer voor het opstellen van regelgeving. Waarom wordt, wanneer de Rijksoverheid, regels wil opstellen voor het gebruik van bevoegdheden door andere bestuursorganen niet gekozen voor de ministeriële regeling?

Ministeriële regelingen berusten, anders dan beleidsregels en buitenwettelijke richtlijnen, op een wettelijke bevoegdheid.[26] Voor het maken van ministeriële regelingen zijn in de Grondwet nauwelijks bepalingen opgenomen. Voor zover de ministeriële regelingen algemeen verbindende voorschriften inhouden, moeten zij worden gepubliceerd (art. 89 lid 4 Grondwet). Ook volgt uit de jurisprudentie dat de ministeriële regeling, om als algemeen verbindend voorschrift te kunnen werken, gepubliceerd moet zijn. Daarnaast kan de wet waarop de ministeriële regeling berust, regels bevatten inzake de totstandkoming van ministeriële regels. Ministeriële regelingen kunnen zowel door een minister als een staatssecretaris worden getroffen. De bevoegdheid wordt in de wet weliswaar steeds aan een

[25] Van Wijk/Konijnenbelt&Van Male, Hoofdstukken van bestuursrecht, twaalfde dr. Den Haag 2002, p. 235. Volgens de auteurs zou het gezag van de technische richtlijnen, anders dan bij de andere twee typen richtlijnen, groot zijn. "Op basis waarvan zouden een bestuursorgaan of een rechter het in technische zin beter weten dan de breed samengestelde gremia die deze technische normen plegen vast te stellen?"

[26] Artikel 89 Gw spreekt over 'andere vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften'.

minister toegedeeld, maar er is geen delegatie nodig voor het in de plaats treden van de staatssecretaris voor de minister.

De keuze voor pseudowetgeving in plaats van voor een ministeriële regeling kan zijn ingegeven door het feit dat een wettelijke regeling niet voorziet in de mogelijkheid nadere regels te stellen. Dan is echter geen sprake van een principiële keuze, maar van een praktische.
Een meer principiële keuze voor pseudowetgeving in plaats van de ministeriële regeling kan samenhangen met de eigenschappen van pseudowetgeving die afwijken van die van de ministeriële regeling:

1. Anders dan bij pseudowetgeving mag van ministeriële regelingen niet gemotiveerd worden afgeweken, tenzij die mogelijkheid op grond van de regeling als zodanig bestaat. Het kan de bedoeling zijn van pseudowetgeving een beleidslijn neer te leggen of criteria voor het invullen van een bevoegdheid te geven, waarbij op voorhand duidelijk is dat bijzondere omstandigheden een afwijking van dat beleid rechtvaardigen. Voor het beoordelen van die uitzonderingen, zal in veel gevallen het bestuursorgaan dat de bevoegdheid toebedeeld heeft gekregen bij wet, het meest aangewezen orgaan zijn. In dat geval ligt de keuze voor pseudowetgeving voor de hand.
2. Pseudowetgeving kan vele verschillende functies vervullen, terwijl een ministeriële regeling in beginsel altijd normstellend van aard is. Vaak heeft pseudowetgeving een informerende en niet zozeer een normerende functie. De ministeriële regeling is dan geen geschikt middel om het beoogde doel te bereiken.

Van der Hoeven heeft in zijn oratie van 1965 aangegeven dat zijns inziens pseudowetgeving een nuttige rol vervult in overgangssituaties als vorm van stabilisatie, terwijl na die periode – in het bijzonder wanneer het onderwerp waarop de pseudowetgeving betrekking heeft 'dichter komt te liggen bij fundamentele rechtswaarden' – gekozen zou moeten worden voor echte wetgeving. Zijns inziens is pseudowetgeving niet het juiste middel voor duurzame regeling.[27] Anderzijds waarschuwt hij voor het te snel tot stand brengen van een wettelijke regeling, omdat de starheid daarvan een ontwikkeling kan belemmeren.

Bij nieuwe ontwikkelingen, in de vorm van bijvoorbeeld nieuwe regelgeving, maar ook in de vorm van nieuwe feitelijke ontwikkelingen, ligt een keuze voor pseudowetgeving in plaats van een ministeriële regeling voor de hand. De reden daarvoor hangt samen met de hiervoor genoemde twee verschillen tussen pseudowetgeving en de ministeriële regeling. Met de pseudowetgeving wordt een minder starre regeling getroffen, als gevolg van de inherente afwijkingbevoegdheid en met pseudowetgeving kan ook een informerende functie worden vervuld.
Of na stabilisatie van een ontwikkeling de pseudowetgeving omgezet moet worden in wetgeving, is ons inziens afhankelijk van de functie van

[27] J. van der Hoeven, Pseudowetgeving (oratie UvA), Zwolle: N.V. Uitgeversmaatschappij W.E.J. Tjeenk Willink, 1967, p. 16.

pseudowetgeving in het concrete geval. Hierop wordt teruggekomen in de conclusies van dit onderzoek (zie hoofdstuk 7).

2.4 CONCLUSIES INZAKE FUNCTIES VAN PSEUDOWETGEVING

In de literatuur zijn verschillende functies van pseudowetgeving aangeduid en zijn daarmee verschillende soorten pseudoregels onderscheiden. Sommige auteurs baseren het onderscheid in soorten of functies van pseudowetgeving op de aard van de bevoegdheid waarop de pseudowetgeving betrekking heeft,[28] anderen baseren het onderscheid in pseudowetgeving op de inhoud van de pseudoregel zelf.[29] Inhoudelijk vallen de gemaakte onderscheidingen soms samen.

Opvallend is dat de functies 'normeren' en 'informeren' als de twee belangrijkste functies worden onderscheiden. Daarnaast staat de interpretatie van wetgeving, waarbij van normeren in strikte zin geen sprake is omdat geen beleidsvrijheid bestaat die door normen kan worden ingevuld, maar waarbij het doel vaak dichter ligt bij het normeren van de bevoegdheid dan het geven van informatie.
Bij nadere bestudering van de motieven en functies van pseudowetgeving, zoals aangeduid in de literatuur, blijkt dat de pseudowetgeving waarin beleidsadviezen worden gegeven zowel normerend kunnen zijn als informatief. Dat is afhankelijk van de wijze waarop deze pseudowetgeving is opgesteld.
Daarnaast valt op dat de technisch-wetenschappelijke deskundigheid die nodig is voor het toepassen van bevoegdheden in het milieurecht vaak wordt genoemd als reden voor het opstellen van pseudowetgeving op dit terrein. De richtlijn waarin technisch-wetenschappelijke inzichten zijn neergelegd is in veel gevallen normstellend van aard, maar kan ook (slechts) een informatief doel dienen.

Samenvattend worden in de literatuur de volgende functies aan pseudowetgeving gegeven:
- informeren inzake beleid;
- normeren op basis van beleid;
- informeren door middel van technische-wetenschappelijk inzichten;
- normeren door middel van technisch-wetenschappelijke inzichten;
- het interpreteren van wetgeving;
- het uniformeren van administratieve-technische handelingen;
- het geven van informatie over de verhouding tussen de pseudoregel en andere regelingen.

In dit onderzoek zal de pseudowetgeving afkomstig van het ministerie van VROM worden geanalyseerd, waarbij in het bijzonder aandacht zal worden besteed aan de functies die aan de gevonden pseudowetgeving kunnen worden gegeven.

---

[28] Bijvoorbeeld H.E. Bröring, Richtlijnen.Over de juridische betekenis van circulaires, leidraden aanbevelingen, brochures, plannen (diss. Groningen). Deventer: Kluwer 1993.

[29] Bijvoorbeeld R.J.G.M. Widdershoven, G.T.J.M. Jurgens, P.J.J. van Buuren, G.H. Addink, Bestuursrechtspraak in milieugeschillen. Evaluatie van de Tijdelijke wet Kroongeschillen op het gebied van het milieurecht, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1991; Van Wijk/Konijnenbelt&Van Male, Hoofdstukken van bestuursrecht, twaalfde druk, Den Haag: 2002.

HOOFDSTUK 3 Inventarisatie van de pseudowetgeving

3.1 INLEIDING

Pseudowetgeving wordt niet eenduidig gepubliceerd. Een deel van de pseudowetgeving wordt gepubliceerd in de Staatscourant, maar veel pseudoregelgeving wordt middels een brief van de minister van VROM aan decentrale bestuursorganen gezonden, zonder dat sprake is van een centrale publicatie daarvan. Sommige pseudoregels zijn makkelijk te vinden op de website van VROM of van Infomil. Andere pseudoregels kunnen echter – zo bleek in dit onderzoek - niet of nauwelijks verkregen worden.

Omdat geen geautoriseerde lijst bestaat van pseudowetgeving gemaakt door het ministerie van VROM, of van pseudowetgeving die wordt gebruikt bij de uitvoering van VROM-wetgeving,[30] heeft een eerste deel van dit onderzoek bestaan uit een inventarisatie.

Omdat de vraag of pseudowetgeving 'geldt' niet afhankelijk is van een formele publicatie-eis, maar van de vraag of pseudowetgeving in de praktijk wordt toegepast, is als onderdeel van deze inventarisatie ook een praktijktoets toegepast. Aan gebruikers in de praktijk is gevraagd of en welke pseudoregelingen worden toegepast.

3.2 STAATSCOURANT

Een eerste startpunt van de inventarisatie was een lijst die de onderzoekers hadden ontvangen van het ministerie van VROM en waarop pseudowetgeving stond die zou worden gebruikt bij de uitvoering van de VROM-wetgeving. Die lijst was als volgt tot stand gekomen.
De wettenbank van de SDU zal worden uitgebreid met onder andere beleidsregels en richtlijnen die zijn gepubliceerd in de Staatscourant.[31] De SDU hanteert de term circulaires. Die term lijkt te worden gehanteerd voor de algemene regels die wij hier als 'richtlijn' aanmerken. Ten behoeve van de uitbreiding van de wettenbank heeft SDU aan de hand van het elektronische register van de Staatscourant vanaf 1995 per departement een lijst opgesteld met 'circulaires' (richtlijnen) en beleidsregels. Een regeling is als beleidsregel opgenomen als de term beleidsregel in de titel is opgenomen. Een regeling is als circulaire (richtlijn) opgenomen als de

[30] Ook op andere beleidsterreinen ontbreekt een dergelijk overzicht.

[31] De planning was oorspronkelijk begin 2005.

term circulaire (richtlijn) in de titel voorkomt. SDU heeft gecontroleerd of er een intrekkingsbesluit is gepubliceerd, maar niet of de beleidsregels en circulaires zelf een bepaling met betrekking tot de werkingsduur bevatten. Op de lijst van de SDU staan 97 regelingen waarvan er 60 op milieu en/of ruimtelijke ordening[32] zien en 37 die op Volkshuisvesting zien.

Door het ministerie van VROM is de SDU lijst gecontroleerd en aangevuld. In de eerste plaats is per regeling – overigens niet of nauwelijks gemotiveerd - aangegeven of de regeling is vervallen, moet worden geschrapt of dat akkoord wordt gegaan met een regeling. Van de regelingen die op milieu en ruimtelijke ordening zien, zouden er 22 moeten worden geschrapt en 9 zijn vervallen. Van de 22 die moeten worden geschrapt, betreffen er 16 de vaststelling van de hoogst toelaatbare geluidsgrenswaarden. Van de pseudoregelingen die op Volkshuisvesting zien, zouden er volgens VROM 29 zijn vervallen/geschrapt; daarvan blijven er dus 8 over. Van de SDU lijst blijven er dus totaal (29 + 8) 37 pseudoregelingen over.[33] In de tweede plaats zijn door VROM nog regelingen genoemd (7 in totaal)[34] die nog niet op de lijst van de SDU stonden. De lijst van de SDU/VROM bevatte uiteindelijk dus 44 regelingen die in het kader van dit onderzoek van belang zijn.

Circulaires, Staatscourant na 1995		Controle VROM
Milieu en RO:	60	29 pseudoregelingen blijven over
Volkshuisvesting:	37	8 pseudoregelingen blijven over
		7 pseudoregelingen zijn toegevoegd
Totaal:	97	44

3.3 AANVULLING VAN DE LIJST

Door de hierboven omschreven wijze van inventariseren zijn regelingen die niet aan één of meer van de door de SDU gehanteerde criteria voldoen, niet in de lijst opgenomen:

- regelingen van voor 1995;
- regelingen die niet in de staatscourant zijn gepubliceerd;
- regelingen waarin niet in de titel het woord 'beleidsregel' of 'circulaire' staat en/of
- regelingen die niet van het ministerie van VROM afkomstig zijn, maar wel betrekking hebben op de VROM-wetgeving.

Het is evenwel niet uitgesloten dat in de praktijk bij de uitvoering van de VROM-wetgeving wel gebruikt wordt gemaakt van regelingen die niet aan één of meer van de genoemde criteria voldoen. Daarom is besloten het onderzoek in eerste instantie uit te breiden door ook regelingen die niet aan deze criteria voldoen toch te betrekken bij het onderzoek.

Op de lijst die wij van VROM hebben ontvangen stonden zoals gezegd in eerste instantie 60 richtlijnen die zien op de uitvoering van milieu- en ruimtelijke ordeningswetgeving en 37 die zien op de Volkshuisvesting. Deze lijst hebben wij wat betreft milieu en ruimtelijke ordening aangevuld aan de hand van de poster

[32] Waarvan er 16 regelingen zien op de vaststelling van de hoogst toelaatbare geluidsgrenswaarden.

[33] Door ons is onderzocht welke pseudoregelingen daadwerkelijk achterhaald zijn.

[34] Alleen milieu-pseudoregelingen.

milieuwet- en regelgeving 2005[35] (die overigens wat betreft de circulaires moet worden geactualiseerd) en een lijst van Infomil waarop richtlijnen en circulaires stonden.
Daarnaast is de lijst aangevuld aan de hand van een literatuur- en jurisprudentie-onderzoek. Bezien is of er in literatuur waarin VROM-wetgeving aan de orde is, pseudoregelingen worden genoemd die nog niet op de lijst stonden.[36] Tevens is een aantal maanden de internetsite van de Raad van State bijgehouden en gekeken of er in de gewezen uitspraken pseudoregelingen worden genoemd, die nog niet op onze lijst stonden. Eveneens is de lijst voorgelegd aan medewerkers van enkele bestuursorganen teneinde te controleren of er wellicht pseudoregelingen niet op de lijst stonden terwijl zij daarvan wel gebruik maken.
De richtlijnen of beleidsregels die volgens VROM zouden zijn vervallen of zijn ingetrokken, hebben wij in eerste instantie op de lijst laten staan. Ten eerste omdat een zo volledig mogelijk beeld moet worden gekregen van de gebruikte pseudowetgeving. Zo is bijvoorbeeld een eventuele constatering dat de richtlijnen elkaar bij een bepaald onderwerp in hoog tempo opvolgen, in het onderhavige onderzoek relevant. Ten tweede moest worden gecontroleerd waarom bepaalde richtlijnen zouden zijn vervallen of geschrapt.
De lijst die wij van VROM hadden ontvangen en waarop 60 pseudoregelingen stonden die op milieu en/of ruimtelijke ordening zien, hebben wij aangevuld tot een aantal van 136 pseudoregelingen (zie **tabel 1** in bijlage 1).

Gewezen zij op het feit dat wij niet pretenderen dat de lijst volledig is. Doordat pseudoregelingen niet officieel worden gepubliceerd, bestaat de kans dat bepaalde pseudoregelingen bij onze inventarisatie niet boven water zijn gekomen terwijl zij wel degelijk worden gebruikt bij de uitvoering van de VROM-wetgeving. Met die wetenschap moet bij het lezen van het onderhavige onderzoeksrapport rekening worden gehouden.

Ook de lijst van pseudowetgeving op het beleidsterrein van Volkshuisvesting is aangevuld, aan de hand van de internetsite van het ministerie van VROM en literatuur. Het blijkt niet gemakkelijk zich een goed beeld te scheppen van de variëteit aan MG's. Er is geen handzaam overzicht van de MG's en andere publicaties die nog in functie zijn, waarbij in één oogopslag duidelijk is of het om regelgeving, voorlichting of advies gaat. In de jaren 2002-2004 daalt het aantal MG's van 29 naar 17. Inmiddels zijn er voor 2005 in totaal 16 nieuwe uitgebracht, en komen er tenminste nog 4 maandelijkse rendementsbeschikkingen.[37] Van groot belang voor de vaststelling van de lijst pseudowetgeving voor het terrein

[35] Milieuwet- en regelgeving 2005, Deventer: Kluwer 2005.

[36] Het is niet mogelijk en zinvol alle literatuur te bekijken. Onderzocht zijn de handboeken: Ch.W. Backes, e.a. (red.), Milieurecht, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2001, Ch.W. Backes, A.B. Blomberg, M.P. Jongma, F.C.M.A. Michiels, H.F.M.W. van Rijswick, Hoofdlijnen milieubestuursrecht, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2004; F.C.M.A. Michiels, De Wet milieubeheer, Deventer: Kluwer 2003. P.J.J. van Buuren, Ch.W. Backes en A.A.J. de Gier, A.G.A. Nijmeijer, Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht, Deventer: Kluwer 2006. Eveneens zijn enkele losbladige geraadpleegd zoals R.C. Bakx, Th.G. Drupsteen, P.C. Gilhuis, F.C.M.A. Michiels (red.), Commentaar Wet milieubeheer, Den Haag: Elsevier (losbl.); Cremers milieurecht, Deventer: Kluwer (losbl).

[37] Uiteindelijk zijn er in 2005 19 MG's vastgesteld.

volkshuisvesting is de intrekkingsbeschikking van de minister van VROM van 2004 waarbij een groot aantal pseudoregelingen die op Volkshuisvesting zien is ingetrokken.[38] Op basis van dit intrekkingsbesluit is op voorhand duidelijk dat een aantal van de pseudoregelingen niet langer bestaat. Voor 25 MG's uit de periode 2002-2005 staat niet op voorhand vast dat deze niet zijn ingetrokken of op andere wijze niet meer aan de orde zijn. Dit aantal stond nog niet op de lijst van VROM/SDU en is derhalve aan die lijst toegevoegd voor de eerste analyse.

3.4 TOETSING OP HET GEBRUIK

Hierboven is beschreven op welke wijze wij tot een lijst van 136 pseudoregelingen zijn gekomen die op milieu en ruimtelijke ordening zien. Zoals eerder uiteengezet is voor de vraag naar het 'bestaan' van pseudoregelgeving met name van belang of deze regelingen in de praktijk worden gebruikt. Daarbij is het niet zozeer relevant of de pseudoregelingen door elk bevoegd gezag wordt gebruikt, maar, of er meerdere bevoegde instanties zijn die van de pseudoregelingen gebruik maken.

De lijst die het resultaat is van de inventarisatie is daarom ter controle voorgelegd aan gebruikers van pseudoregelingen (zie **tabel 1** in bijlage 1). Medewerkers van enkele gemeenten en provincies hebben wij in de eerste plaats gevraagd aan te geven van welke pseudoregelingen zij in hun praktijk gebruik maken. In de tweede plaats hebben wij gevraagd pseudoregelingen te noemen die niet op de lijst staan, terwijl zij daarvan in hun praktijk wel gebruik maken. Uiteindelijk blijken acht (van de 136 pseudoregelingen op onze lijst voorkomende) pseudoregelingen niet te worden gebruikt (door de gemeenten en provincies die de twee hierboven geformuleerde vragen hebben beantwoord).

Medewerkers van de volgende gemeenten en provincies hebben de twee hierboven genoemde vragen beantwoord:

- Dienst Milieu en Bouw toezicht Amsterdam
- Provincie Utrecht
- Provincie Limburg
- Provincie Groningen
- Gemeente Enschede
- Gemeente Apeldoorn
- Gemeente Nunspeet
- Gemeente Den Haag
- Gemeente Breda

Van een aantal andere instanties hebben wij geen antwoorden ontvangen. In enkele gevallen is als reden gegeven dat van pseudoregelingen geen gebruik werd gemaakt of dat het te veel tijd kostte de twee vragen te beantwoorden.

Alle 136 pseudoregelingen die op de complete lijst stonden hebben wij geprobeerd op te sporen en in handen te krijgen. Wij hebben onder andere gebruikt gemaakt van de volgende bronnen: opmaat (online abonnement), milieutotaal (online abonnement), cremers milieuwetgeving (online abonnement), de zoekmachine

[38] VROM Intrekkingsbesluit 2004, 10 december 2004, Stcrt. 2004, 246, p. 38.

google, de internetsite van Infomil, het praktijkboek milieu 2004 en 2005[39], en (oude en nieuwe) Wetgevingseditie van Schuurman en Jordens[40]. Het bleek vrij lastig alle pseudoregelingen in handen te krijgen. Nadat al deze bronnen zijn geraadpleegd, waren nog steeds niet alle pseudoregelingen in ons bezit. Eén van de oorzaken is dat enkele pseudoregelingen slechts tegen betaling te verkrijgen zijn.[41] Dat is ons inziens ongewenst doordat daardoor een barrière wordt gevormd pseudoregelingen in handen te krijgen.[42] Een andere oorzaak zou kunnen zijn dat een aantal pseudoregelingen reeds achterhaald is of in elk geval zeer oud is (van voor 1990), als gevolg waarvan zij op internet in elk geval niet meer te vinden zijn. Tijdens het opsporen van alle pseudoregelingen is echter ook nog een aantal pseudoregelingen 'boven water gekomen' dat niet op de lijst met 136 pseudoregelingen stond. Uiteindelijk bevatte de lijst met geïnventariseerde pseudoregelingen 184 pseudoregelingen.

De lijst met pseudowetgeving hebben wij ingedeeld in de volgende categorieën: Wm/algemeen, bodem, geluid, landbouw, lucht, afval/stoffen en volkshuisvesting (zie hoofdstuk 4). De aantallen pseudoregelingen per categorie verschillen.

Categorie	Totaal aantal geïnvesteerde pseudoregelingen
Bodem	29
Geluid	23[43]
Lucht	5
Landbouw	10
Afval/stoffen	19
Wm/algemeen	36
Volkshuisvesting	62
Totaal	184

Opvallend is dat er nauwelijks pseudoregelingen zijn gevonden die enkel zien op (de uitvoering van) ruimtelijke ordeningswetgeving. Een uitzondering is de VNG brochure bedrijven en zonering. Er is wel een aantal pseudoregelingen dat behalve op milieu *eveneens* op ruimtelijke ordening ziet. Een duidelijk voorbeeld daarvan is de Handreiking stad- en milieubenadering.

3.5 CONCLUSIE

Een groot deel van de onderzoekstijd is besteed aan het inventariseren van de pseudoregelingen. In de eerste plaats is het zeer lastig gebleken om te inventariseren welke pseudoregelingen er eigenlijk zijn en worden gebruikt in de praktijk. In de tweede plaats zijn de pseudoregelingen niet makkelijk in handen te

[39] L. Bomhof, J.H.G. van den Broek, N.S.J. Koeman en C. Lambers (red), Wetgeving, praktijkboek milieu, Deventer: Kluwer 2005.

[40] Schuurman en Jordens, Nederlandse wetgeving, Alphen aan den Rijn: Kluwer.

[41] Zoals de Richtlijn 2 <<Hinder voor personen in gebouwen door trillingen>> van Stichting Bouwresearch, die voor 30 euro op te vragen is bij Stichting Bouwresearch.

[42] NEN normen zijn evenmin kosteloos te verkrijgen.

[43] Opgemerkt moet worden dat de 15 vaststellingen van de hoogst toelaatbare geluidsbelasting hebben aangemerkt als één pseudoregeling (anders zouden er 37 pseudoregelingen op geluid zien).

krijgen. Een aantal pseudoregelingen is niet kosteloos verkrijgbaar. Ons inziens is dat ongewenst omdat dat een barrière vormt pseudoregelingen in handen te krijgen en toe te kunnen passen en derhalve de uitoefening van de functie(s) van pseudowetgeving niet ten goede komt.

Op voorhand kan worden gezegd dat het aanbeveling verdient om een internetsite of een databank te ontwikkelen waar de pseudoregelingen makkelijk te vinden en raadplegen zijn. Een idee is misschien de internetsite van het ministerie van VROM of van Infomil daarvoor 'te gebruiken', omdat op die sites reeds een aantal van de pseudoregelingen te vinden is.

De pseudoregelingen die zien op Volkshuisvesting lijken iets makkelijker te vinden en te raadplegen te zijn. Sinds 2002 staan de MG's in elk geval op de site van het ministerie van VROM.

Het startpunt van het onderzoek was een lijst van het Ministerie van VROM waarop pseudoregelingen stonden. Op deze lijst stonden 97 pseudoregelingen (60 milieu en ruimtelijke ordening en 37 volkshuisvesting). Deze lijst van 97 pseudoregelingen was samengesteld door het raadplegen van een databank waarin in staatscouranten kan worden gezocht waarbij slechts documenten na 1995 zijn opgenomen. Gezocht is alleen op de trefwoorden 'circulaire' en 'beleidsregel'. Dit vormde aanleiding de lijst uit te breiden door literatuur- en jurisprudentie onderzoek en interviews met gebruikers van pseudoregelingen.
Die aanvulling heeft geleid tot een lijst van in z'n totaal 183 pseudoregelingen (121 milieu en ruimtelijke ordening en 62 volkshuisvesting).

Van het totaal aantal gevonden pseudoregelingen (184) zien er 29 op bodem, 23 op geluid, 5 op lucht, 10 op landbouw, 19 op afval/stoffen, 36 op Wm/algemeen en 62 op Volkshuisvesting. Er zijn, met uitzondering van de VNG brochure bedrijven en zonering, geen pseudoregelingen gevonden die enkel zien op de uitvoering van ruimtelijke ordeningswetgeving. Wel is er een aantal pseudoregelingen dat *mede* is gericht op de uitvoering van de ruimtelijke ordeningswetgeving.

Door de aard van de figuur pseudoregeling (zij wordt niet en/of niet eenduidig gepubliceerd) is het mogelijk dat niet alle pseudoregelingen die worden gebruikt bij de uitvoering van de VROM-wetgeving in het kader van dit onderzoek boven water zijn gekomen. Met die wetenschap moet bij het lezen van dit onderzoek verder rekening worden gehouden.

HOOFDSTUK 4 Een eerste analyse van de pseudowetgeving

4.1 INLEIDING

Voordat de pseudowetgeving nader kan worden geanalyseerd en de moderniseringstoets kan plaatsvinden, moet eerst naar enkele 'uiterlijke' kenmerken van de pseudoregelingen worden gekeken die in het kader van dit onderzoek relevant zijn.
In de eerste plaats is het van belang of te weten of een pseudoregeling achterhaald is. Achterhaalde pseudoregelingen kunnen bij de nadere analyse en de moderniseringstoets buiten beschouwing blijven; het immers niet zinvol na te gaan op welke wijze dergelijke pseudoregelingen kunnen en moeten worden gemoderniseerd. Bewust wordt hier gesproken van 'achterhaald', omdat bij pseudowetgeving slecht kan worden gesproken van 'geen werking meer', 'niet meer van kracht zijn', 'oud' of 'vervallen'. De juridische betekenis van pseudowetgeving is immers minder duidelijk dan bij wetgeving. Daarnaast worden pseudoregelingen niet altijd zoals bijvoorbeeld bij wetgeving het geval is (officieel) ingetrokken.
In de tweede plaats is van belang te weten van wie de pseudoregeling afkomstig is. Het is in het kader van dit onderzoek (dat in opdracht van het ministerie van VROM plaatsvindt) niet zinvol na te gaan op welke wijze pseudoregelingen die niet van VROM het ministerie van VROM afkomstig zijn, of waar het ministerie van VROM geen invloed op heeft, kunnen worden gemoderniseerd.

In dit hoofdstuk vindt derhalve een eerste analyse van alle pseudoregelingen plaats. Daartoe is bezien:
- of de pseudoregeling nog van belang is of dat deze reeds achterhaald is;
- door en voor wie[44] de pseudoregeling is opgesteld;
- of de pseudoregeling is gepubliceerd;
- welke doelstelling wordt in de pseudoregeling aangegeven.

Opgemerkt zij dat in eerste instantie marginaal is onderzocht wat de doelstelling van de richtlijn is. Daarbij is uitgegaan van hetgeen daaromtrent in de

[44] Voor zover niet expliciet is aangegeven voor wie een pseudoregeling is opgesteld, is uit de informatie die in de pseudoregeling is opgenomen, afgeleid voor wie de pseudoregeling zal zijn bestemd. Altijd betrof dat ons inziens bevoegd gezag en betrokkenen (bijvoorbeeld bedrijven die een vergunning nodig hebben.

pseudoregeling zelf is aangegeven. Bij de nadere analyse van (een in hoofdstuk 5 nog nader te bepalen aantal van) de richtlijnen is in hoofdstuk 5 de doelstelling van de pseudoregelingen nader onderzocht. Daarbij is tevens bezien hoe de rechter oordeelt over de verschillende pseudoregelingen.

De pseudoregelingen die op de lijst stonden die wij van VROM hadden ontvangen en die wij vervolgens hebben aangevuld, hebben wij ingedeeld in de volgende categorieën:

- pseudoregelingen die zien op het compartiment bodem;
- pseudoregelingen die zien op geluid;
- pseudoregelingen die zien op landbouw;
- pseudoregelingen die zien op lucht;
- pseudoregelingen die zien op afvalstoffen, stoffen;
- pseudoregelingen die zien op de Wm algemeen;
- pseudoregelingen die zien op het beleidsterrein Volkshuisvesting.

De analyse heeft plaatsgevonden binnen de verschillende categorieën. De bevindingen van de eerste analyse zijn te vinden in **tabel 2** in bijlage 2. In de hieronder opgenomen paragrafen – die corresponderen met de verschillende categorieën – worden de belangrijkste bevindingen kort uiteen gezet en de tabellen nader toegelicht.

4.2 BODEM

Vrijwel alle op de lijst voorkomende pseudoregelingen die op bodem zien (29), worden of zijn in de praktijk gebruikt. Zoals hierna zal blijken is dat eveneens bij de pseudoregelingen die in de andere categorieën zijn opgenomen het geval.

In de tabel staat in de kolom onder 'gebruikt' een 'x' als door één of meer respondenten is aangegeven dat de pseudoregeling wordt gebruikt. 'Niet gebruikt' betekent dat de respondenten hebben aangegeven de pseudoregeling niet te gebruiken. Een '?' betekent dat de pseudoregeling in een laat stadium is gevonden en (zodoende) niet meer aan respondenten is voorgelegd. Dat zijn er overigens maar vijf.

Enkele (2) van de pseudoregelingen die in deze categorie zijn opgenomen, hebben wij niet in handen kunnen krijgen.

Van de pseudoregelingen die op bodem zien, zijn er relatief veel (21) – in elk geval ten opzichte van de andere regelingen – in de Staatscourant gepubliceerd. Zonder dat daarnaar op dit moment al specifiek is gekeken, valt op dat de regelingen die in de Staatscourant zijn gepubliceerd doorgaans – vergeleken met niet in de Staatscourant gepubliceerde – aan het begin van de circulaire expliciet de volgende informatie wordt gegeven: aan wie de circulaire is gericht, wat de doelstelling van de circulaire is, wat de relatie van de circulaire is ten opzichte van andere circulaires, tot wanneer de circulaire geldig is. Soms wordt ook aangegeven of er een juridische grondslag voor de circulaire is. Niet in de Staatscourant gepubliceerde regelingen bevatten dergelijke informatie niet, en zeker niet expliciet. Aan de hand van die informatie kan bijvoorbeeld worden achterhaald wat de werkingsduur van een circulaire is, of wat de beoogde werkingsduur is.

Iets wat lastig te achterhalen is wanneer circulaires die desbetreffende informatie niet bevatten.
De meeste pseudoregelingen die in deze categorie zijn opgenomen (24), zijn afkomstig van het ministerie van VROM.
Van de 29 pseudoregelingen die op bodem zien, zijn er relatief veel (13) vervallen, hetgeen – anders dan bij de pseudoregelingen die niet op bodem of geluid zien - vrijwel allemaal af te leiden is of expliciet is bepaald in de pseudoregelingen (volgend op de 'vervallen' pseudoregelingen). Van 6 wordt vermoed dat zij achterhaald/oud zijn. De (vermoedelijk) achterhaalde pseudoregelingen (in zijn totaliteit 19) blijven bij de nadere analyse buiten beschouwing (hoofdstuk 5).

4.3 GELUID

De pseudoregelingen die op geluid zien (23) worden vrijwel allemaal gebruikt in de praktijk. Daarvan hebben we er enkele (4) niet in handen kunnen krijgen. Vrijwel de meeste van de pseudoregelingen zijn afkomstig van het ministerie van VROM of de voorloper van VROM (18). Enkele pseudoregelingen (4) zijn niet afkomstig van het ministerie van VROM en VROM heeft op de totstandkoming daarvan geen invloed, zodat die bij de nadere analyse buiten beschouwing blijven. Een voorbeeld is de "Richtlijn voor personen in gebouwen door trillingen" van de Stichting Bouwresearch.
Een aantal (9) pseudoregelingen is gepubliceerd in de Staatscourant. Via de internetsites van het ministerie van VROM en Infomil zijn er 5 te raadplegen. Wat betreft de vindplaats van de pseudoregelingen die op geluid zien, kan verder worden gewezen op de internetsite van het ministerie van VROM waar een dossier geluid op staat. In dat dossier is een aantal van de pseudoregelingen die op onze lijst onder 'geluid' staan te vinden.
Enkele (2) van de pseudoregelingen zijn niet kosteloos op te vragen of van internet te halen, maar zijn voor 30 euro op te vragen bij de Stichting Bouwresearch (SBR).
Weinig (2) zijn achterhaald en enkele (6) zijn er vermoedelijk achterhaald. 'Vermoedelijk achterhaald' omdat de citeertitel van de pseudoregeling daarvoor een aanwijzing vormt. De (vermoedelijk) achterhaalde pseudoregelingen (in zijn totaliteit 8) blijven bij de nadere analyse buiten beschouwing.

4.4 LANDBOUW

Alle (10) pseudoregelingen die zien op landbouw worden in de praktijk gebruikt. Daarvan hebben we er enkele (3) niet in handen kunnen krijgen. Ongeveer de helft van de in deze categorie opgenomen pseudoregelingen (4) zijn te vinden op de internetsite van Infomil. Relatief veel (4) van de pseudoregelingen zijn niet afkomstig van het ministerie van VROM maar van bijvoorbeeld de VNG, het Instituut Plantekundig Onderzoek en van CUR (Civieltechnisch Centrum Uitvoering Research en Regelgeving) en het ministerie van VROM heeft op de totstandkoming van die pseudoregelingen geen invloed, zodat die pseudoregelingen bij de nadere analyse buiten beschouwing blijven.
Eén van de pseudoregelingen die in deze categorie is opgenomen, is achterhaald en blijft derhalve bij de nadere analyse buiten beschouwing.

4.5 LUCHT

Er zijn relatief weinig pseudoregelingen (5) die zien op lucht. Alle pseudoregelingen die wij hebben gevonden, worden in de praktijk ook daadwerkelijk gebruikt. De pseudoregelingen zijn (vrijwel) allemaal (4) afkomstig van het ministerie van VROM. In de publicatiereeks van het ministerie van VROM zijn er 3 te vinden. Op de internetsite van Infomil is een rubriek gewijd aan 'lucht'. Daar zijn onder andere wettelijke en niet-wettelijke regelingen te vinden, technische informatie over lucht en informatie over meten en monitoren. De pseudoregelingen die zien op lucht, bevatten vrijwel allemaal milieutechnische informatie.

4.6 GELUIDAFVALSTOFFEN, STOFFEN, BESTRIJDINGSMIDDELEN

Alle pseudoregelingen die in deze categorie zijn opgenomen (19), worden in de praktijk gebruikt. Enkele daarvan (5) hebben wij niet in handen kunnen krijgen. Relatief veel (13) van de pseudoregelingen zijn van het ministerie van VROM afkomstig.
In de staatscourant zijn veel van de pseudoregelingen die in deze categorie zijn opgenomen (13), te vinden. Een aantal andere pseudoregelingen (6) is opgenomen in de publicatiereeks van het ministerie van VROM.
Van de in deze categorie opgenomen pseudoregelingen zijn er 5 achterhaald en 6 vermoedelijk achterhaald. Al die (11) pseudoregelingen blijven bij de nadere analyse buiten beschouwing.

4.7 WM/ALGEMEEN

Deze categorie betreft de pseudoregelingen die niet in één van de andere categorieën konden worden ingedeeld. Veel van de in deze categorie opgenomen pseudoregelingen zien op de uitvoering van de Wm. Een aantal (7) van deze pseudoregelingen (36) hebben wij niet in handen kunnen krijgen. Die pseudoregelingen hebben wij derhalve niet kunnen analyseren. Een aantal niet te vinden pseudoregelingen lijkt overigens achterhaald, hetgeen wij afleiden uit de citeertitel van de richtlijn (het feit dat daarin bijvoorbeeld het woord Hinderwet voorkomt).

Veel (24) van de pseudoregelingen die in deze categorie zijn opgenomen, zijn afkomstig van het ministerie van VROM. Enkele (3) pseudoregelingen zijn afkomstig van een andere instantie dan het ministerie van VROM en VROM heeft op de totstandkoming van die pseudoregelingen geen invloed, zoals bijvoorbeeld het werkboek milieumaatregelen die afkomstig is van FO-industrie. Dergelijke pseudoregelingen blijven bij de nadere analyse (hoofdstuk 5) buiten beschouwing.
Een aantal (11) van de pseudoregelingen is via het internet op de site van het ministerie van VROM en op de site van Infomil te vinden. 9 pseudoregelingen zijn in de staatscourant gepubliceerd.

Veel (16) pseudoregelingen zijn achterhaald, of vermoedelijk achterhaald en blijven derhalve bij de nadere analyse (hoofdstuk 5) buiten beschouwing.

4.8 VOLKSHUISVESTING

Met betrekking tot de Volkshuisvesting wordt veel gebruik gemaakt van een figuur die geen pseudowetgeving is, omdat het een privaatrechtelijke overeenkomst is.[45] Niettemin vervult die figuur binnen de volkshuiswetgeving een belangrijke rol. Naast de MG-regelgeving, die via Staatscourant en website een brede verspreiding krijgt, maakt het Ministerie van VROM namelijk ook afspraken met partijen in de markt in de vorm van convenanten. Zo is met een reeks van regio's een woningbouwafspraak gemaakt, met verhuurders zijn afspraken gemaakt over het toekomstige huurbeleid en met VNG, Neprom en NVB werd een convenant gesloten over het gemeentelijk grond(prijs)beleid, dat inmiddels is verlopen. Eind jaren negentig waren er veel gemeenten die convenanten afsloten over duurzaam bouwen. Doordat het duurzaam bouwen via een milieuparagraaf onder het Bouwbesluit is gebracht, zijn dergelijke convenanten niet meer mogelijk. Het is gemeenten niet toegestaan om binnen de werkingssfeer van het Bouwbesluit eigen regels te stellen. De convenanten blijven in dit onderzoek buiten beschouwing.

De meeste pseudoregelingen die zien op Volkshuisvesting zijn de zogenaamde MG's; Mededelingen aan de Gemeente waarin voorlichting, informatie en advies wordt gecombineerd met nieuwe wetgeving. In zijn totaliteit zijn er 20 MG's die thans nog relevant zijn. De rest is ofwel ingetrokken ofwel achterhaald/niet meer relevant. Bij een intrekkingsbesluit uit 2004[46] zijn 12 van de MG's die op onze lijst stonden ingetrokken. MG's zijn (logischerwijs) allen afkomstig van het ministerie van VROM. MG's zijn meestal gericht op gemeenten en/of corporaties, maar zijn natuurlijk ook voor andere betrokkenen (huurders, bewoners, provincies) relevant.

4.9 CONCLUSIE

Algemeen

In het algemeen kan worden gezegd dat de pseudoregelingen die zien op bodem, geluid, landbouw en lucht redelijk actueel zijn en niet altijd van VROM afkomstig zijn. De pseudoregelingen die zien op de Wm / algemeen zijn lastiger te vinden. Veel (149 van de 184) pseudoregelingen (in alle categorieën) zijn afkomstig van VROM[47] (al dan niet samen met andere ministeries) en bestemd voor het bevoegd gezag en andere betrokkenen. Een aantal (5) pseudoregelingen is afkomstig van Infomil. Daarnaast zijn enkele pseudoregelingen afkomstig van andere instanties, zoals het Instituut Plantekundig Onderzoek, de VNG, Commissie Preventie Rampen door gevaarlijke stoffen (die thans is opgeheven) en de onlangs ingestelde Adviesraad Gevaarlijke Stoffen.

---

[45] In zijn totaliteit waren er 62 pseudoregelingen gevonden die op Volkshuisvesting zien. Anders dan bij de andere categorieën is een aantal daarvan bij een intrekkingbesluit expliciet ingetrokken. Derhalve is evident dat er nog slechts 48 van de 62 pseudoregelingen die op Volkshuisvesting zien, relevant zijn voor het vervolg van het onderzoek, zodat alleen die 48 pseudoregelingen zijn geanalyseerd.

[46] VROM Intrekkingsbesluit 2004, 10 december 2004, Stcrt. 2004, 246, p. 38.

[47] Van de 184 zien er als gezegd 62 op volkshuisvesting. Die MG's zijn allemaal van VROM afkomstig.

Bij dit deel van het onderzoek is, op grond van een analyse van de tekst van pseudoregelingen en een toets op het gebruik in de praktijk, getracht vast te stellen of een regeling achterhaald is of niet. In onderstaande tabel is het resultaat van dit onderzoek neergelegd. Geconcludeerd kan worden dat het voor de kenbaarheid van pseudowetgeving – en daarmee voor de doelmatige werking daarvan - niet goed is indien niet duidelijk is of een pseudoregeling wel of niet meer toegepast dient te worden.
De meest voor de hand liggende oplossing daarvoor is het expliciet intrekken van pseudoregeling door de auteur daarvan, bij veranderend beleid, vervanging door een nieuwe pseudoregeling of wanneer anderszins daarvoor aanleiding bestaat. Een mogelijke oplossing is daarnaast het opnemen van een horizonbepaling in een pseudoregeling, waarmee tevoren is aangegeven voor welke termijn de pseudoregeling werkt. Deze oplossing lijkt echter niet voor alle gevallen een werkbare. De 'werkingsduur' van pseudowetgeving is immers niet altijd van tevoren aan te geven en zal in veel gevallen afhankelijk zijn van omstandigheden die niet goed voorspelbaar zijn. Belangrijker is dat de kenbaarheid van de 'geldende' pseudowetgeving minder groot is indien daarvoor naar de horizonbepalingen in de pseudoregelingen zelf moet worden gekeken. Dit zal met name een probleem zijn indien het verstrijken van de in de horizonbepaling bedoelde termijn niet wordt gesignaleerd. Niet uit te sluiten is voorts dat bij het gebruik van horizonbepalingen in veel gevallen de werkingsduur (achteraf) wordt verlengd, hetgeen administratieve lasten meebrengt en – wanneer die verlenging te laat plaats vindt – rechtsonzekerheid.

In de onderstaande tabel zijn de aantallen achterhaalde en vermoedelijk achterhaalde pseudoregelingen opgenomen. Tevens is aangegeven hoeveel pseudoregelingen uit de categorieën 'over blijven' in hoofdstuk 5 nader worden geanalyseerd. Als gezegd blijven achterhaalde en vermoedelijk achterhaalde pseudoregelingen en pseudoregelingen die niet van het ministerie van VROM afkomstig zijn, of waarop het ministerie van VROM geen invloed heeft, buiten beschouwing. Om die reden is het in de onderstaande tabel opgenomen aantal onder 'blijft over' niet het totaal aantal pseudoregelingen in de categorie minus de achterhaalde en vermoedelijk achterhaalde.

	Totaal	Achterhaald	Vermoedelijk achterhaald	Blijft over
Bodem	29	13	6	10
Geluid	23	2	6	10
Lucht	5	0	0	5
Landbouw	10	1	0	5
Afvalstoffen /stoffen	19	5	6	11
Wm /algemeen	36	8	8	16
Volkshuisvesting	48[48]	0	22	20
Totaal	170 (184)			77

[48] In zijn totaliteit waren er 62 pseudoregelingen gevonden die op Volkshuisvesting zien. Anders dan bij de andere categorieën is een aantal daarvan (14) bij een intrekkingbesluit expliciet ingetrokken. Derhalve is evident dat er nog slechts 48 van de 62 pseudoregelingen die op Volkshuisvesting zien, relevant zijn voor het vervolg van het onderzoek, zodat alleen die 48 pseudoregelingen zijn geanalyseerd.

Doordat de doelstellingen van de pseudoregelingen in het kader van de moderniseringstoets in hoofdstuk 5 nader zijn onderzocht, zijn de conclusies over de doelstellingen van pseudoregelingen in dat hoofdstuk opgenomen.

Afzonderlijke categorieën

Van de pseudoregelingen die op bodem zien, zijn er relatief veel – in elk geval ten opzichte van de andere regelingen – in de Staatscourant gepubliceerd. Zonder dat daarnaar op dit moment al specifiek is gekeken, valt op dat de regelingen die in de Staatscourant zijn gepubliceerd doorgaans – vergeleken met niet in de Staatscourant gepubliceerde – aan het begin van de circulaire expliciet de volgende informatie wordt gegeven: aan wie de circulaire is gericht, wat de doelstelling van de circulaire is, wat de relatie van de circulaire is ten opzichte van andere circulaires, tot wanneer de circulaire geldig is.

Er zijn relatief weinig pseudoregelingen die zien op lucht. Er zijn eveneens relatief weinig pseudoregelingen die zien op landbouw.

HOOFDSTUK 5 Een nadere analyse; moderniseringstoets

5.1 INLEIDING

Een eerste verkennende analyse van de pseudoregelingen heeft plaatsgevonden. Duidelijk is welke pseudoregelingen er bij de uitvoering van de VROM-wetgeving worden gebruikt, welke regelingen (van degene die op onze lijst stonden) achterhaald zijn, waar de pseudoregelingen vandaan komen, voor wie zij zijn bedoeld, of zij zijn gepubliceerd en wat het doel van de regeling is. De nu volgende stap betreft een nadere analyse van de pseudoregelingen. De bedoeling is in de eerste plaats te onderzoeken of de pseudoregelingen vereenvoudigd of beter gestroomlijnd zouden moeten worden. Daarna zal worden onderzocht welke functies pseudoregelingen vervullen, teneinde de vraag te kunnen beantwoorden in hoeverre pseudowetgeving voor al die functies het meest geëigende middel is. Hieronder wordt uiteengezet op welke wijze de nadere analyse zal plaatsvinden.

5.2 AFBAKENING

Niet alle pseudoregelingen die in de eerste fase van het onderzoek zijn onderzocht, zijn nader geanalyseerd. Omdat de minister van VROM in het kader van de modernisering van de VROM-wetgeving de pseudoregelingen wil moderniseren, worden in het vervolg van het onderzoek alleen pseudoregelingen nader geanalyseerd die afkomstig zijn van het ministerie van VROM of regelingen waarop het ministerie van VROM invloed heeft. Dat betekent bijvoorbeeld dat een richtlijn van de VNG niet in de analyse is meegenomen.

Richtlijnen die inmiddels achterhaald zijn, zijn in het vervolg van het onderzoek buiten beschouwing gelaten. Lastig is echter dat richtlijnen niet altijd expliciet worden ingetrokken of vervallen worden verklaard. Derhalve is niet bij alle richtlijnen die op onze lijst staan, vast te stellen of zij achterhaald of vervallen zijn. Daardoor is in het vervolg van het onderzoek een aantal richtlijnen verder buiten beschouwing gelaten omdat wij – op grond van de citeertitel van de richtlijn en de geldende wet- en regelgeving - sterk het *vermoeden hebben* dat de desbetreffende richtlijnen inmiddels achterhaald zijn. Enkele voorbeelden zijn: reconstructie van een weg en de toepassing van de Wet geluidhinder 1988, afbakening afvalstoffenwet en meststoffenwet en de circulaire externe veiligheidsvoorschriften Hinderwet voor goederenemplacementen in exploitatie bij NS ten behoeve van het spoorvervoer. Zie in de tabel 'afbakening' welke pseudoregelingen buiten beschouwing zijn gelaten (**tabel 3** in bijlage 3).

Categorie	Totaal aantal	Nader onderzochte pseudoregelingen
Bodem	29	10
Geluid	23	10
Lucht	5	5
Landbouw	10	5
Afvalstoffen/stoffen	19	11
Wm/algemeen	36	16
Volkshuisvesting	62	20
Totaal	184	77

5.3 DE PSEUDOREGELINGEN IN SAMENHANG BEZIEN

5.3.1 INLEIDING

Het onderzoek naar de mogelijkheden tot het wegnemen van mogelijke overlap tussen pseudoregelingen is uitgevoerd door de pseudoregelingen in samenhang te bekijken. Hetzelfde geldt voor het onderzoek naar een aantal aspecten van de kwaliteit van pseudowetgeving. De vraag of pseudoregelingen elkaar snel opvolgen, kan alleen worden beantwoord door de betreffende pseudoregelingen in samenhang te bezien, en kan niet worden beantwoord door de individuele regelingen apart te analyseren.

Van het onderzoek naar twee andere aspecten die onderdeel zijn van de kwaliteit van pseudowetgeving wordt ook in deze paragraaf verslag gedaan. Dat betreft de analyse van de mate waarin de pseudowetgeving voldoet aan de eisen die de aanwijzing voor de circulaires stelt en de analyse van de vraag of de pseudowetgeving voldoet aan de eisen van legaliteit.

5.3.2 SAMENHANG TUSSEN DE PSEUDOREGELINGEN

Betoogd kan worden dat pseudowetgeving modernisering behoeft, als er sprake is van overlap of tegenstrijdigheid tussen verschillende pseudoregelingen. Doordat de onderzochte pseudoregelingen veelal verschillende doelen dienen en steeds verschillende informatie bevatten, hebben wij geen tegenstrijdigheden en overlap kunnen ontdekken. Dat doet niets af aan het feit dat in concreto bij de toepassing van pseudoregelingen tegenstrijdigheden kunnen bestaan. Een tegenstrijdigheid bij bepaalde pseudoregelingen hoeft namelijk niet zozeer in die pseudoregelingen als zodanig te zitten. Naar overlap of tegenstrijdigheid bij de toepassing van pseudoregelingen is in het kader van dit onderzoek echter geen onderzoek gedaan. Wel zij gewezen op het feit dat de bevinding dat er bij de pseudoregelingen geen sprake is van tegenstrijdigheid of overlap wordt ondersteund door respondenten van de praktijktoets (zie paragraaf 5.5).

Betoogd kan worden dat de uitvoering en toepassing van pseudoregelingen lastig is wanneer pseudoregelingen elkaar in hoog tempo opvolgen. Dit gebeurde de afgelopen jaren geregeld voor de corporatieregelgeving, waar de al in 2001 voorgenomen herziening waarschijnlijk per 1 januari 2007 zijn beslag zal gaan krijgen.
De jaarlijkse herzieningen van onder meer huurbeleid en huursubsidie (vanaf 1 januari 2006 huurtoeslag) gaan vaak ook wel gepaard met specifieke uitwerkingen

op onderdelen. Sommige interpretatieregels gaan dan langer mee dan de elementen die jaarlijks worden herzien. Dat maakt het minder duidelijk of de regelingen van voorgaande jaren aan de kant gelegd kunnen worden.
Wanneer pseudoregelingen elkaar in hoog tempo opvolgen, behoeft de pseudowetgeving derhalve eveneens modernisering. Modernisering houdt hier niet zozeer in dat er nieuwe pseudowetgeving moet worden opgesteld, of dat pseudoregelingen als zodanig wijziging behoeven, maar dat er (voortaan) voor moet worden gewaakt dat pseudoregelingen elkaar in hoog tempo opvolgen. Vooruitlopend op paragraaf 5.5 kan hier worden opgemerkt dat respondenten van de praktijktoets opmerkten dat het feit dat pseudoregelingen elkaar soms in hoog tempo opvolgen ten koste van de duidelijkheid en inzichtelijk van pseudoregelingen gaat.

5.3.3 DE AANWIJZINGEN VOOR DE CIRCULAIRES

Omdat reeds bekend is dat aan een aantal pseudoregelingen in het kader van de milieuvergunningverlening (door de uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, hierna ABRvS of Afdeling, in dat verband) een sterke juridische binding toekomt, kan worden betoogd dat de kwaliteit van de pseudoregelingen moet worden beoordeeld. In deze paragraaf wordt bekeken of de pseudoregelingen in overeenstemming zijn met de 'aanwijzingen voor de circulaires'.

In 1986 heeft de Minister-president de Aanwijzingen voor de circulaires vastgesteld.[49] Deze aanwijzingen zijn vastgesteld omdat er toentertijd veel gebruik werd gemaakt van circulaires en de kwaliteit van de circulaires niet goed zou zijn. "De aanwijzingen hebben tot doel verbetering te brengen in de externe informatievoorziening van de overheid, voor zover deze plaats vindt door middel van circulaires. Tevens wordt beoogd het aantal circulaires tot een minimum te beperken. Het streven dient er op te zijn gericht het grote aantal circulaires dat jaarlijks door de rijksoverheid wordt verzonden in omvang te doen verminderen en de kwaliteit ervan te bevorderen."[50] Als gevolg van deze aanwijzingen is enkele jaren na de vaststelling daarvan enige verbetering geconstateerd in het gebruik en de inrichting van circulaires.[51] De aanwijzingen zijn sinds 1986 niet meer gewijzigd en zijn wat dat betreft oud. Niettemin kunnen de aanwijzingen in het kader van het onderhavige onderzoek een hulpmiddel vormen bij de beoordeling van de kwaliteit van de pseudoregelingen.[52] Het is echter niet zinvol na te gaan in hoeverre de verschillende pseudoregelingen voldoen aan de aanwijzingen. Gewezen zij op het feit dat de aanwijzingen voor de circulaires niet zien op 'pseudoregelingen' zoals gedefinieerd in hoofdstuk 1, maar slechts zien op een

[49] Aanwijzingen voor de rijksdienst voor gebruik en inrichting van circulaires, Stcrt. 1986, 118 (hierna: aanwijzingen door de circulaires).

[50] Inleiding van de aanwijzingen voor de circulaires.

[51] P. de Haan, Th. G. Drupsteeen, R. Fernhout, Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, Deventer: Kluwer 1996, p. 303; H.E. Bröring, Richtlijnen. Over de Juridische betekenis van circulaires, leidraden, aanbevelingen, brochures, plannen (diss. Groningen). Deventer: Kluwer 1993, p. 388-392.

[52] Het zou de bedoeling zijn dat de Aanwijzingen voor de circulaires worden aangepast. Op dit moment is echter niet duidelijk wanneer dat precies zal gebeuren.

onderdeel van hetgeen wij onder pseudoregelingen verstaan, namelijk 'circulaires'. Hieronder wordt kort uiteengezet wat in de aanwijzingen is geregeld.

In de aanwijzingen is onder andere geregeld: voor welke doelen en/of wanneer circulaires mogen worden gebruikt (artikel 2, 3, 4 en 5), dat in bepaalde gevallen een werkingsduur moet worden vastgelegd in de circulaire (artikel 6), welke informatie verder in de circulaires nog moet worden verstrekt (artikelen 7, 9, 10, 11), door wie ze moeten worden ondertekend (artikel 12), dat in bepaalde gevallen circulaires moeten worden getoetst door een andere afdeling dan die de circulaire heeft opgesteld (artikel 13), dat er op ieder ministerie een register met circulaires te raadplegen moet zijn (artikel 14) en dat jaarlijks per ministerie bij gelegenheid van de indiening van de Rijksbegroting aan de Tweede Kamer moet worden medegedeeld welke circulaires zijn verzonden als bedoeld in artikel 2 onder a tot en met c (artikel 15).

Aan de laatste twee genoemde eisen, namelijk dat per ministerie een register met circulaires te raadplegen moet zijn en dat jaarlijks per ministerie bij bepaalde circulaires bij gelegenheid van de indiening van de Rijksbegroting aan de Tweede Kamer moet worden medegedeeld welke circulaires zijn verzonden, wordt niet voldaan.

In artikel 2 van de aanwijzingen staat dat de circulaires mogen worden gebruikt voor:

a. de bekendmaking van beleidsmaatregelen
b. het verzoeken om medewerking
c. het vragen om inlichtingen
d. het geven van advies
e. het verschaffen van andere informatie dan als hierboven bedoeld

In paragraaf 5.4 zal blijken dat in weinig van de onderzochte circulaires wordt verzocht om inlichtingen of om inlichtingen wordt gevraagd (b en c), dat in een aantal circulaires beleid wordt bekend gemaakt en dat in veel van de onderzochte circulaires advies wordt gegeven of andere informatie wordt verschaft dan bedoeld onder a tot en met d (e). Overigens is niet duidelijk wat onder 'het verschaffen van andere informatie dan als hierboven bedoeld' betekent. Ons inziens wordt door dit onderdeel de reikwijdte van artikel 2 erg ruim. 'Informatie' is namelijk een zeer ruime term.

Wel blijkt duidelijk uit artikel 2 dat het niet de bedoeling is dat circulaires worden gebruikt om direct normerend te werken. In paragraaf 5.4 zal blijken dat pseudoregelingen ook worden gebruikt om te fungeren als 'interim-regeling', meestal vooruitlopend op wetgeving. Waneer wordt aangenomen dat artikel 2 een limitatieve opsomming geeft van mogelijke functies van pseudoregelingen, zijn deze interim-regelingen in strijd is met dit artikel. In paragraaf 5.4 wordt nader ingegaan op de verschillende functies die de onderzochte pseudoregelingen vervullen.

Een circulaire mag niet worden gebruikt voor de officiële bekendmaking van algemeen verbindende voorschiften (artikel 3). Wij zijn dit bij de onderzochte circulaires niet tegen gekomen.

Beleidsregels zijn – anders dan pseudoregelingen - een besluit. Aan die kwalificatie zijn diverse gevolgen verbonden, bijvoorbeeld de totstandkoming, de bekendmaking en de motivering van beleidsregels. De doelstellingen van de Awb wetgever met betrekking tot zijn regeling van beleidsregels zijn: een beter gebruik van de figuur beleidsregel, vereenvoudiging in de soorten regelgeving en het terugbrengen van het aantal en/of de omvang van de soorten regelgeving en het terugbrengen van het aantal en/of de omvang van de geschillen.[53]

Daarnaast is voor de beleidsregels – anders dan voor de 'circulaires' - de Aanwijzing voor de regelgeving (gedeeltelijk) van toepassing.

Geconcludeerd kan worden dat de meeste pseudoregelingen in grote lijnen in overeenstemming zijn met de aanwijzingen voor de circulaires. Op twee punten worden de Aanwijzingen niet goed nageleefd. Dat betreft de aanwijzing om per ministerie een register met circulaires aan te leggen en de aanwijzing om jaarlijks per ministerie bij gelegenheid van de indiening van de Rijksbegroting aan de Tweede Kamer mede te delen welke circulaires zijn verzonden. Het gebruiken van pseudoregelingen om (tijdelijk) te normeren staat op gespannen voet met de bepaling in artikel 2 van de Aanwijzingen van de circulaires.

5.3.4 HET LEGALITEITSBEGINSEL

Eén van de redenen om een pseudoregeling *als zodanig* te wijzigen is dat die regeling in strijd is of op gespannen voet staat met het legaliteitsbeginsel. Op grond van het legaliteitsbeginsel mogen alleen bindende regels worden voorgeschreven als daartoe een wettelijke grondslag bestaat. Eén van de kenmerken van pseudoregelingen is nu juist dat zij een wettelijke grondslag ontbeert. Het kan bijvoorbeeld zijn dat een bepaalde (VROM) wet het bevoegd gezag bewust enige ruimte laat, die (in strijd met die wet) door een pseudo-regeling 'wordt opgevuld' of dat een pseudoregeling een wet 'aanvult' terwijl die wet uitputtend was bedoeld. Denk bijvoorbeeld aan het geval dat in een wet limitatief twee weigeringsgronden voor een vergunning worden gegeven en dat in een pseudoregeling een derde weigeringsgrond wordt genoemd. In dat geval staat de pseudoregeling in elk geval op gespannen voet met de wet, want de wet was uitputtend wat betreft de weigeringsgronden. Bezien is of er bijvoorbeeld voorschriften of normen in de circulaire worden gegeven terwijl daarvoor een wettelijke grondslag nodig is, of dat er wellicht – in strijd of op gespannen voet met de wet – aan het bevoegd gezag geen ruimte wordt laten bij het hanteren of invullen van een bevoegdheid terwijl die ruimte er gelet op de wet wel is. Het vraagstuk van het legaliteitsbeginsel is enkel van belang voorzover een pseudoregeling normerend is. Een pseudoregeling die enkel informerend is, kan ons inziens niet in strijd met het legaliteitsbeginsel zijn.

[53] J.E. Valentijn, H.E. Bröring, Algemeen bestuursrecht 2001: beleidsregels, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2001, xi.

In de richtlijnen wordt niet altijd aangegeven wat de juridische status daarvan is. Voor zover daarover wel wat wordt opgemerkt, betreft dat doorgaans een mededeling als dat de richtlijn een handvat beoogt te bieden,[54] dat het een advies is,[55] een indicatief karakter heeft,[56] of dat gemotiveerd kan worden afgeweken.[57]

De 'werkelijke' status van een pseudoregeling is uiteindelijk echter afhankelijk van de betekenis die de bestuursrechter daaraan hecht bij de toetsing van de toepassing van een pseudoregeling bij de uitoefening van een concrete bestuursbevoegdheid.
In het milieurecht worden richtlijnen onder andere gebruikt in het kader van de milieuvergunningverlening op grond van hoofdstuk 8 van de Wm. De vergunningverlenende instantie gebruikt buitenwettelijke richtlijnen om te beoordelen of een vergunning gelet op de nadelige gevolgen die de inrichting veroorzaakt mag worden verleend en zo ja welke voorschriften aan de vergunning moeten worden verbonden. De milieurichtlijnen hadden voor 1998 welhaast een wettelijke status, ondanks het feit dat richtlijnen niet op een wettelijke bevoegdheid (tot wetgeving) berust. Onder de Hinderwet achtte de Afdeling de normstelling in de richtlijnen de enige juiste invulling van de begrippen 'gevaar', 'schade' of 'hinder' uit de Hinderwet.[58] Onder de Wm werd de normstelling in de richtlijnen als enige juiste invulling van artikel 8.11 lid 3 Wm gezien. Als die normstelling niet werd toegepast dan werd in strijd met artikel 8.11 lid 3 Wm gehandeld.[59] Bröring concludeert dat van richtlijnen mag worden afgeweken, mits zorgvuldig en goed gemotiveerd.[60] Bestuursorganen mogen evenwel ook niet de richtlijnen zonder meer terzijde laten en ze evenmin klakkeloos navolgen (…). Richtlijnen zijn vaak deugdelijk beleidsadvies op voorhand of een deskundigenadvies op voorhand. Dergelijke adviezen mag een bestuursorgaan niet zomaar negeren. De geadresseerden bestuursorganen blijven echter de eindverantwoordelijken.[61]
In drie uitspraken van 21 april 1998 veranderde de Afdeling van koers en overweegt zij dat het bevoegd gezag bij de toepassing van de artikel 8.10 en 8.11 Wm een "zekere beoordelingsvrijheid toekomt, die haar begrenzing vindt in hetgeen uit de meest recente algemeen aanvaarde milieutechnische inzichten voortvloeit." De milieutechnische inzichten zijn veelal neergelegd in richtlijnen. De

[54] Zie bijvoorbeeld de bijgestelde richtlijnen met betrekking tot geurhinder bij autospuiterijen.

[55] Zie bijvoorbeeld de bijgestelde richtlijnen met betrekking tot geurhinder bij autospuiterijen.

[56] De circulaire schadevergoedingen (Stcrt. 1997, 168).

[57] Handreiking (co)vergisting mest la06 april 2005.

[58] R.J.G.M. Widdershoven, G.T.J.M. Jurgens, P.J.J. van Buuren, G.H. Addink, Bestuursrechtspraak in milieugeschillen. Evaluatie van de Tijdelijke wet Kroongeschillen op het gebied van het milieurecht, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1991, p. 115-142; M.P. Jongma, De milieuvergunning. Een onderzoek naar het beschermingsniveau en de soorten voorschriften, Deventer: Kluwer 2002, p. 164.

[59] M.P. Jongma, De milieuvergunning. Een onderzoek naar het beschermingsniveau en de soorten voorschriften, Deventer: Kluwer 2002, p. 186.

[60] H.E. Bröring, Richtlijnen. Over de Juridische betekenis van circulaires, leidraden, aanbevelingen, brochures, plannen (diss. Groningen). Deventer: Kluwer 1993, p. 360.

[61] P.J. Boon, J.G. Brouwer, A.E. Schilder, Regelgeving in Nederland, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2005, p. 123-124; H.E. Bröring, Richtlijnen. Over de Juridische betekenis van circulaires, leidraden, aanbevelingen, brochures, plannen (diss. Groningen). Deventer: Kluwer 1993, p. 367-370.

overweging van de Afdeling lijkt te betekenen dat de normstelling in de richtlijnen door het bevoegd gezag niet zonder meer behoeft te worden overgenomen.[62]

In het algemeen lijkt in de richtlijnen niet te ver te worden gegaan. Voor de vraag of een richtlijn op gespannen voet staat met het legaliteitsbeginsel, is het doel of de functie van de richtlijn relevant (zie hierna paragraaf 5.4). Wat betreft richtlijnen die beogen milieutechnische kennis te verschaffen, zal nauwelijks te ver kunnen worden gegaan. Dergelijke richtlijnen zijn immers niet normerend, maar informerend. Bij richtlijnen die beleid bekendmaken is dat anders. Die kunnen normerend zijn.

5.4 DE NADERE ANALYSE; DE MODERNISERINGSTOETS

5.4.1 INLEIDING

Zowel uit de literatuur als uit de eerste verkennende analyse is gebleken dat pseudoregelingen verschillende doelstellingen kunnen hebben. In de onderhavige paragraaf 5.4.2 wordt verslag gedaan van de analyse van de doelstellingen en functies van de onderscheiden pseudowetgeving. Daarbij heeft een analyse per pseudoregeling apart plaats gevonden.

Om de juridische betekenis van pseudoregelingen vast te stellen, moet (ook) worden onderzocht op welke wijze de rechter met de verschillende pseudoregelingen omgaat. Bekend is reeds dat aan een groot aantal pseudoregelingen groot gewicht wordt toegekend in het kader van de milieuvergunningverlening. Voor wat betreft alle nader te onderzoeken pseudo-regelingen is bezien of in rechte juridische betekenis aan de regelingen toekomt (paragraaf 5.4.3).

5.4.2 WAT IS HET DOEL/FUNCTIE VAN DE PSEUDOREGELING?

Als gezegd wordt in de literatuur in het algemeen een onderscheid gemaakt tussen wetsinterpreterende, technisch-wetenschappelijke en beleidsadviezen. Hiermee hangt samen het door Widdershoven, Jurgens, Van Buuren en Addink gemaakte onderscheid naar (gelang) het motief dat aan de richtlijn ten grondslag ligt: het deskundigheidsmotief, het standaardiseringsmotief en het (rijks)beleidsmotief. In richtlijnen waaraan het deskundigheidsmotief ten grondslag ligt, wordt technisch wetenschappelijk inzicht verschaft. Het hanteren van bevoegdheden in het milieurecht vereist namelijk veelal (milieu)technische kennis, die doorgaans wordt verschaft door (technisch-wetenschappelijke) richtlijnen. Een tweede motief dat wordt onderscheiden betreft het standaardiseringsmotief. Zowel bij bedrijven als bij de overheid bestaat behoefte aan voorspelbaarheid, hetgeen kan worden verkregen door richtlijnen met modelvoorschriften. Een derde motief dat tenslotte wordt onderscheiden is het (rijks)beleidsmotief. Door middel van het uitvaardigen van richtlijnen waaraan een dergelijk motief ten grondslag ligt, wordt geprobeerd

[62] M.P. Jongma, De milieuvergunning. Een onderzoek naar het beschermingsniveau en de soorten voorschriften, Deventer: Kluwer 2002, p. 200.

het beleid van de decentrale overheden onderling en ten opzichte van de centrale overheid niet te veel te laten verschillen.[63]

In de onderzochte richtlijnen wordt niet altijd expliciet aangegeven welk doel de richtlijn dient. Voorzover dat niet is aangegeven, is uit de (inhoud van de) richtlijn afgeleid welk doel de richtlijn beoogt te dienen. Als wel is aangegeven welk doel de richtlijn dient, is gecontroleerd of die aanduiding overeenkomt met de inhoud van de richtlijn. Uiteindelijk bevat vrijwel elke richtlijn informatie en naar gelang het type informatie, kan worden vastgesteld welk doel een richtlijn dient. Een richtlijn die bijvoorbeeld (milieu-)technische informatie bevat over geur en geurhinder bij autospuiterijen, wordt in het onderhavige onderzoek gekwalificeerd als een 'milieutechnische' richtlijn. Het kan echter best zo zijn dat het bevoegd gezag of een bedrijf de richtlijn niet (alleen) gebruikt om milieutechnische kennis te vergaren; dat ze de richtlijn bijvoorbeeld als normerend interpreteren. In het onderhavige onderzoek is echter enkel aan de hand van de inhoud van de richtlijn en niet aan de hand van bijvoorbeeld interviews onderzocht welk doel de afzonderlijke richtlijnen dienen.

Binnen de onderzochte richtlijnen hebben wij volgende typen informatie en in het verlengde daarvan typen pseudoregelingen onderscheiden:

1. Milieutechnische informatie (milieutechnische pseudoregeling).
2. Informatie met betrekking tot de geldingsduur van andere richtlijnen (pseudoregeling vanwege vervangen of intrekken van richtlijnen).
3. Een beschrijving van het relevante juridische kader (informatieve pseudoregelingen).
4. Bekendmaken van beleid (beleidspseudoregelingen).
5. Toelichting van een wetsartikel (pseudoregelingen vanwege wetsinterpretatie).
6. Een interim-regeling.
7. Een aansporing voor gemeenten en andere partijen.

De richtlijnen dienen zelden één doel. Doorgaans dienen zij twee of meer doelen. De bevindingen van de analyse zijn verkort weergegeven in de **tabel 4** in bijlage 4.

1. *Pseudoregelingen met milieutechnische informatie (milieutechnische richtlijnen)*
Veel (**35** [milieu]) van de onderzochte richtlijnen bevatten milieutechnische informatie en lijken derhalve vooral te zijn opgesteld om (aan bedrijven en het bevoegd gezag) milieutechnische informatie en inzichten te verschaffen. Binnen deze categorie is weer een onderscheid te maken tussen richtlijnen die

- *milieutechnische normen/waarden* bevatten;
- *voorbeeldvoorschriften* bevatten;
- een *stappenplan (richtsnoer of aanbevelingen)* geven over hoe een bepaalde beoordeling moet plaatsvinden.

[63] R.J.G.M. Widdershoven, G.T.J.M. Jurgens, P.J.J. van Buuren, G.H. Addink, Bestuursrechtspraak in milieugeschillen. Evaluatie van de Tijdelijke wet Kroongeschillen op het gebied van het milieurecht, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1991, p. 118-120.

Overigens kunnen ook richtlijnen die geen milieutechnische informatie bevatten voorbeeldvoorschriften bevatten, maar dat zal minder vaak voorkomen gezien het feit dat het, althans in het milieurecht, vaak zal gaan om voorschriften die zien op milieutechnische aspecten.

2. *Pseudoregelingen met informatie met betrekking tot de geldingsduur van andere pseudoregelingen (pseudoregelingen vanwege vervangen of intrekken van pseudoregelingen)*

In een aantal pseudoregelingen (9 [milieu] + 3 [volkshuisvesting] = **12**) worden een of meer andere pseudoregelingen of circulaires ingetrokken, gewijzigd, verlengd en/of aangevuld. Die pseudoregelingen zijn dus van belang voor de geldingsduur van andere pseudoregelingen en/of vullen pseudoregelingen aan. Het is gelet op de rechtszekerheid positief [te beoordelen] dat wordt vastgesteld of geregeld wat de *geldingsduur* van pseudoregelingen is.

Een voorbeeld dienaangaande is de circulaire streefwaarden en interventiewaarden bodemsanering waarin het volgende is bepaald:[64]
"deze richtlijn vervangt de volgende circulaires: Circulaire interventiewaarden bodemsanering (Stcrt. 1994, nr. 95), Circulaire interventiewaarde bodemsaneringvoor polycyclische aromatischekoolwaterstoffen (Stcrt. 1996, nr.120), Circulaire interventiewaardenbodemsanering tweede en derde tranche (Stcrt. 1997, nr 169) en Circulaire aanpassing interventiewaarden bodemsanering (Stcrt. 1998, nr. 127)." En vervolgens: de circulaire "is een aanvulling op de Circulaire saneringsregeling wet bodembescherming: beoordeling en afstemming (Stcrt. 1998, nr. 4) en op de Circulaire bepaling saneringstijdstip voor gevallen van ernstige verontreiniging waarvoor sanering urgent is (Stcrt. 1997, nr. 47)."

Bij de pseudoregelingen die zien op het compartiment bodem komen relatief veel van dergelijke pseudoregelingen voor. Dientengevolge is het bij dergelijke pseudoregelingen vergeleken met de andere pseudoregelingen makkelijker om vast te stellen of pseudoregelingen achterhaald (want vervallen of ingetrokken) zijn.

3. *Pseudoregelingen met een beschrijving van het relevante juridische kader (informatieve pseudoregelingen)*

In veel pseudoregelingen (35 [milieu] + 5 [volkshuisvesting] = **40**) wordt het relevante juridische kader beschreven, hetgeen in het onderzoek is aangeduid als een pseudoregeling die 'informatief' is. Voordeel van een beschrijving van het juridisch kader is dat bestuursorganen en bedrijven op een doorgaans heldere manier nog eens worden geïnformeerd. Een nadeel is dat als pseudoregelingen gedurende een lange periode worden gebruikt, de kans bestaat dat de beschrijving van het juridisch kader veroudert. In veel van de onderzochte pseudoregelingen wordt bijvoorbeeld over het alara-beginsel gesproken. Het is aannemelijk dat enkele van die passages verouderen door de wetswijziging van de Wm in verband

[64] Circulaire Streefwaarden en interventiewaarden bodemsanering (Stcrt. 2000, 39). Een ander voorbeeld betreft de circulaire voorlopige richtlijnen voor het bevoegd gezag ten aanzien van agrarische afvalwaterlozingen (Stcrt. 1997, 60).

met de IPPC-richtlijn.[65] Opgemerkt zij dat niet altijd duidelijk is of daadwerkelijk het juridische kader wordt *beschreven*, of dat wellicht in de pseudoregeling verder wordt gegaan of wordt afgeweken van geldend recht. In de meeste gevallen staat wel dat niet is beoogd verder te gaan of af te wijken van het geldende recht.

4. *Pseudoregelingen waarin beleid wordt bekendgemaakt (beleidspseudoregelingen)*
In enkele pseudoregelingen wordt beleid bekendgemaakt (15 [milieu] + 8 [volkshuisvesting]= **23**).[66] Aan dergelijke pseudoregelingen ligt doorgaans een standaardiseringsmotief ten grondslag. Het is mogelijk dat het beleid dat wordt bekendgemaakt tevens milieutechnische informatie of kennis bevat.

Een voorbeeld daarvan biedt de Circulaire saneringstijdstip voor gevallen van ernstige verontreiniging waarvoor sanering urgent is.[67] In die circulaire wordt bericht over een systematiek die is ontwikkeld om te bepalen op welk tijdstip met de sanering moet worden begonnen in gevallen van ernstige verontreiniging van landbodems waarvan sanering urgent is. Het motief van de circulaire is standaardisering. Landelijke toepassing van de circulaire leidt er toe dat voor gevallen van bodemverontreiniging welke met betrekking tot milieuhygiënische en maatschappelijke factoren vergelijkbaar zijn, ook een vergelijkbaar saneringstijdstip wordt vastgesteld.

5. *Pseudoregelingen waarin een wetsartikel wordt toegelicht (pseudoregeling vanwege wetsinterpretatie)*
In een enkele pseudoregeling wordt toegelicht op welke wijze een bepaald wetsartikel moet worden geïnterpreteerd of op welke wijze een bepaald document, dat wordt gebruikt bij de toepassing van een wet, moet worden uitgelegd (6 [milieu] + 7 [volkshuisvesting] = **13**).[68] In wezen lijkt een dergelijke regeling op een toelichting van de wet.

In de circulaire saneringsregeling Wbb: beoordeling en afstemming (Stcrt. 1998, 4) wordt bijvoorbeeld uitgelegd op welke wijze artikel 1 van de Wbb ('samenhang') moet worden uitgelegd. Een ander voorbeeld is de circulaire BsB: het gebruik van 'overige bewijsmiddelen' in het bijzonder bij de toepassing met grond (te vinden op de internetsite www.minvrom.nl), waarin wordt uitgelegd op welke wijze 'overige bewijsmiddelen' moet worden uitgelegd. Uitdrukkelijk wordt aangegeven dat het gaat om een verduidelijking van het BsB en niet om een wijziging.

6. *Interim*
Een enkele pseudoregeling lijkt als een soort interim-regeling te functioneren (7 [milieu en ruimtelijke ordening] + 6 [volkshuisvesting] =**13**). In de circulaire emissiebeleid voor energiewinning uit afval en biomassa staat dat de emissiewaarden die in de circulaire zijn opgenomen, zullen worden opgenomen in regelgeving.[69] Bees A en Bees B zullen daartoe worden aangepast. Tot die tijd lijkt

[65] Wet van 16 juli 2005, houdende wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (verduidelijking in verband met de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging; vergunning op hoofdzaken/vergunning op maat) Stb. 2005, 432.
[66] Bijvoorbeeld de circulaire schadevergoedingen (Stcrt. 1997, 168).
[67] Stcrt. 1997, 47.
[68] Bijvoorbeeld de circulaire ouderdomsbepalingen bij bodemverontreiniging op in gebruik zijnde en blijvende bedrijfsterreinen (Stcrt. 2002, 86).
[69] Te vinden op de internetsite van het ministerie van VROM: www.minvrom.nl.

de circulaire te (moeten) functioneren als interim-regeling. Aangegeven wordt dat de circulaire als richtsnoer kan dienen voor situaties waarop Bees A en Bees B niet van toepassing is.

7. *Een aansporing voor gemeenten en andere partijen*
Er zijn **2** [volkshuisvesting] pseudoregelingen waarin gemeenten en andere partijen worden aangespoord iets te ondernemen. Een voorbeeld is de MG 2005-09 'opsporing onrechtmatige bewoning' waarin een oproep aan gemeenten wordt gedaan om particuliere verhuurders bij te staan door bestandsvergelijking. Dit type pseudoregelingen hebben wij met betrekking tot milieu en ruimtelijke ordening niet gesignaleerd.

5.4.3 WELKE JURIDISCHE BETEKENIS KENT DE RECHTER AAN DE PSEUDOREGELING TOE (OF: HOE GAAT DE RECHTER MET DE PSEUDOREGELING OM)?

Wat betreft de juridische status die de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State aan pseudoregelingen toekent, is hetgeen de Afdeling overweegt met betrekking tot het wettelijk toetsingskader voor een vergunningaanvraag van belang. Reeds sinds 1998 overweegt de Afdeling dienaangaande dat het bevoegd gezag "een zekere beoordelingsvrijheid toekomt bij de toepassing van de artikelen 8.10, eerste lid, en 8.11 van de Wet milieubeheer, die haar begrenzing onder meer vindt in hetgeen voortvloeit uit de meest recente algemeen aanvaarde milieutechnische inzichten."[70] Die inzichten zijn doorgaans neergelegd in pseudoregelingen. De rechter acht de richtlijnen veelal als juiste invulling van het wettelijk toetsingskader. Tot 1998 achtte de rechter de richtlijnen de enige juiste invulling van het wettelijk toetsingskader. Nadien is echter door de rechter erkend dat ook van die richtlijnen mag worden afgeweken, mits goed gemotiveerd.[71]

In het algemeen sluit de jurisprudentie over de (juridische status van de) onderzochte richtlijnen bij het bovenstaande aan.[72] Richtlijnen worden gehanteerd om het wettelijke toetsingskader nader in te vullen.

Met betrekking tot de volgende pseudoregelingen heeft de rechter daarover in elk geval geoordeeld:

- Circulaire energie in de milieuvergunning
- Bijgestelde richtlijnen met betrekking tot geurhinder autospuiterijen
- Circulaire saneringsregeling Wbb: beoordeling en afstemming
- Geluidhinder veroorzaakt door spoorwegemplacementen; beoordeling in het kader van de vergunningverlening
- Beoordelingswijze piekgeluiden voor spoorwegemplacementen
- Handleiding meten en rekenen industrielawaai

[70] Een tot een klassieker verklaarde uitspraak is de uitspraak van ABRvS 21 april 1998, AB 1998, 199-200, M en R 1998, 70.

[71] In een uitspraak van 21 april 1998, AB 1998, 1999 oordeelde de Afdeling dat de richtlijn op het gebied van stankhinder van veehouderijen (richtlijn "Veehouderij en Stankhinder") minder bescherming bood dan voorheen het geval was (ingevolge de brochure Veehouderij en Hinderwet) en dat de richtlijn niet op onderzoek was gebaseerd. Daardoor had het bevoegd gezag moeten motiveren waarom de richtlijn zou mogen worden gevolgd.

[72] Niet over alle richtlijnen is er jurisprudentie.

- Rapport stallucht en Planten

Van de richtlijnen mag echter niet ongemotiveerd worden afgeweken.

Met betrekking tot de volgende pseudoregelingen heeft de rechter daarover in elk geval geoordeeld:

- Circulaire saneringsregeling Wbb: beoordeling en afstemming
- Nederlandse richtlijn bodembescherming
- beoordeling geluidhinder wegverkeer in verband met vergunningverlening Wm
- Rapport stallucht en planten
- Geluidhinder veroorzaakt door spoorwegemplacementen; beoordeling in het kader van de vergunningverlening
- NeR

Ondanks het feit dat er voor richtlijnen geen wettelijke grondslag bestaat en wat dat betreft verwacht zou worden dat zij nauwelijks of geen binding hebben, lijken zij door de jurisprudentie van de Afdeling welhaast een wettelijke status te krijgen.

Ook de minister is van mening dat van (bepaalde) richtlijnen alleen gemotiveerd mag worden afgeweken, zo blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat dat expliciet wordt opgemerkt in de Handreiking (co)vergisting mest LA06 april 2005.

Een enkele verwijzing naar een pseudoregeling als onderbouwing van een besluit, is één keer in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel geacht.[73]

Volledigheidshalve zij gewezen op het volgende: dat de rechter niet over alle pseudoregelingen heeft geoordeeld, wil niet zeggen dat die pseudoregelingen geen juridisch bindende werking hebben.

De *pseudoregelingen zelf* staan zelden ter discussie. Een uitzondering is de jurisprudentie met betrekking tot de richtlijn veehouderij en stankhinder. Dienaangaande heeft de Afdeling namelijk geoordeeld dat met betrekking tot de omgevingscategorieën moet worden aangesloten bij de Brochure veehouderij en stankhinder.[74]

Dat de Afdeling de richtlijnen als zodanig niet toetst, is overigens ook wel begrijpelijk omdat veel richtlijnen beogen milieutechnische informatie te verschaffen. De reden dat dergelijke richtlijnen worden opgesteld is dat bestuursorganen en bedrijven die kennis niet beschikken. Voor de Afdeling zal dat – behalve wat betreft de StAB – niet anders zijn. Als een richtlijn eenmaal is geaccepteerd, mag daarvan niet zomaar worden afgeweken. Ook niet als wordt

[73] Zie bijvoorbeeld ABRvS 18 juni 2002, 200203070/1) waarin een enkele verwijzing naar de Bijgestelde richtlijn met betrekking tot geurhinder autospuiterijen zonder dat was aangegeven van welk geval sprake was, strijd op leverde met het rechtszekerheidsbeginsel dat met zich brengt dat uit de vergunning duidelijk de rechten en plichten van vergunninghouder blijken.

[74] De Afdeling toetst de pseudoregelingen weliswaar niet indringend, maar het afwijken van pseudoregelingen die voorheen algemeen waren geaccepteerd, kan alleen gemotiveerd plaatsvinden.

afgeweken omdát er een andere richtlijn is. Zie wat dat betreft het feit de jurisprudentie met betrekking tot de stankhinder van veehouderijen.

Er is weinig jurisprudentie gevonden over de pseudoregelingen die zien op Volkshuisvesting. In lijn met hetgeen ten aanzien van de andere pseudoregelingen is gebleken, mogen ook de MG's worden gebruikt bij de toepassing van de wetgeving.[75] In sommige MG's zijn, zo blijkt uit een uitspraak van de Afdeling, beleidsregels opgenomen, of is hetgeen in de MG's is opgenomen 'tot beleid verheven'.[76]

5.5 TOETS AAN DE PRAKTIJK (MILIEU EN RUIMTELIJKE ORDENING)

Omdat de pseudoregelingen in de praktijk worden gebruikt, is relevant te weten hoe de mening in de praktijk is over de pseudoregelingen. Daarom hebben wij in de eindfase van het onderzoek enkele stellingen voorgelegd aan gebruikers van pseudoregelingen. Die stellingen waren gebaseerd op onze (toen nog) voorlopige bevindingen en aanbevelingen,[77] zodat wij konden bezien in hoeverre de respondenten het al dan niet eens waren met onze voorlopige bevindingen en aanbevelingen.

Medewerkers van de volgende gemeenten en provincie hebben onze vragen beantwoord:

- Dienst Milieu en Bouw toezicht Amsterdam
- Provincie Utrecht
- Provincie Limburg
- Gemeente Enschede
- Gemeente Nunspeet
- Milieudienst Midden-Holland
- Gemeente Breda

Naar aanleiding van de reacties van respondenten hebben wij de indruk dat er niet zozeer kritiek bestaat op de figuur van de pseudoregeling als zodanig. Veel respondenten geven aan dat de pseudoregelingen onmisbaar zijn en dat zij een hulpmiddel vormen bijvoorbeeld in het kader van de vergunningverlening. De informatie die wordt verstrekt is klaarblijkelijk waardevol. De wijze waarop de figuur wordt gebruikt, behoeft echter verbetering in het bijzonder de wijze waarop een en ander ontsloten is. Hieronder zetten wij kort de genoemde voor- en nadelen uiteen.

Positief

- De informatie die wordt verstrekt middels pseudowetgeving, biedt een waardevol handvat bij de uitoefening van bevoegdheden.
- Het verstrekken van een pseudoregeling draagt bij aan uniformering. Doordat het bevoegd gezag een handvat wordt geboden bij de uitoefening van een bepaalde bevoegdheid, wordt voorkomen dat elke gemeente zelf moet uitzoeken op welke wijze een bevoegdheid moet worden uitgeoefend.

[75] ABRvS 10 november 2004, 200401600/1.

[76] ABRvS 31 maart 2004, 200305806/1.

[77] De stellingen waren een gechargeerde weergave van onze toenmalige bevindingen en aanbevelingen.

Negatief

- Een overzicht over de verschillende pseudoregelingen ontbreekt.
- Het is vrij lastig bij te houden welke pseudoregelingen gelden, wat wijzigt et cetera.
- Sommige pseudoregelingen zijn lastig te interpreteren.
- Lastig is dat een pseudoregeling door de Afdeling onderuit kan worden gehaald. Een pseudoregeling biedt derhalve minder rechtszekerheid dan een wettelijke regeling.
- Niet altijd is de status van een pseudoregeling duidelijk.

De respondenten geven niet aan dat (bepaalde) pseudoregelingen ingetrokken zouden moeten worden. Ook in algemene zin wordt aangegeven dat pseudowetgeving een nuttige functie vervult. Het schrappen van pseudoregelingen zou wel mogelijk zijn, maar alleen als daarvoor alternatieven worden geboden.
Een mogelijk alternatief dat wordt genoemd is duidelijkere wetgeving. Als nadeel daarvan wordt aangegeven dat in de pseudoregelingen veelal milieutechnische inzichten zijn vervat die snel kunnen veranderen. Een verandering van deze inzichten zou steeds moeten leiden tot een verandering van de wetgeving. Daarnaast wordt door sommige respondenten betwijfeld of de informatie die thans veelal in pseudoregelingen is opgenomen, niet te complex is om in wetgeving te vatten. Als gezegd bevat een pseudoregeling zelden één type informatie of dient een pseudoregeling één doel. Een beschrijving van een juridisch kader leent zich er bijvoorbeeld niet voor om in wetgeving te worden vervat.
Overigens moet worden opgemerkt dat verschillende respondenten niet helder verschil maken tussen pseudowetgeving enerzijds en ministeriële regelingen anderzijds.

Inzichtelijkheid over welke pseudoregelingen gelden en de vindplaats van de pseudoregelingen

De internetsite van Infomil wordt door de respondenten gebruikt onder andere om pseudoregelingen te raadplegen. Niettemin lijken vrijwel alle respondenten van mening dat een actuele databank voor pseudowetgeving nuttig zou zijn.

Overlap tussen pseudoregelingen?

In het algemeen is er volgens de respondenten – voor zover zij kunnen overzien of hebben ervaren - niet of nauwelijks sprake van overlap tussen de pseudoregelingen. Geen van de respondenten heeft daar althans ervaring mee.

Pseudoregelingen in strijd met het recht?

Geen van de respondenten heeft ervaring met het feit dat een pseudoregeling in strijd met het recht is. Wel wijst een aantal respondenten er op dat enkele pseudoregelingen volgens de Afdeling niet mogen worden toegepast omdat zij in strijd met het recht zijn of omdat een voldoende onderbouwing in de pseudoregelingen ontbreekt. Voorbeelden die hierbij worden genoemd zijn de circulaire indirecte hinder[78] en de richtlijn veehouderij en stankhinder.

[78] Een opmerking over aanbod van isolatie werd door de RvS afgekeurd.

Pseudowetgeving is een instrument dat meer geschikt is voor het geven van milieutechnische informatie dan een ministeriële regeling

In het algemeen zijn de respondenten van mening dat pseudowetgeving een geschikt instrument is om milieutechnische informatie te geven. Met name het flexibele en informele karakter van pseudowetgeving wordt daarbij als positief ervaren. Wanneer een besluit wordt genomen op een grond van een wettelijke bepaling, moet bijvoorbeeld goed worden gemotiveerd waarom de bepaling van toepassing is en op welke wijze de bepaling wordt toegepast. Wanneer een pseudoregeling ziet op een bepaalde situatie, hoeft niet (zo uitvoerig) te worden gemotiveerd waarom de pseudoregeling van toepassing is en op welke wijze deze wordt toegepast. In een pseudoregeling kan bovendien makkelijker een afwegingskader met achtergrondinformatie en afwijkingsruimte worden gegeven. Een ministeriële regeling moet een juridisch sluitend stuk zijn, waarbij het lastig is om ruimte te geven voor een beoordeling per geval.
Daarnaast wordt gewezen op het feit dat technische ontwikkelingen snel gaan, zodat moet worden gekozen voor het snelste medium. Aanpassingen kunnen in pseudowetgeving wat makkelijker worden doorgevoerd.

Bij het positieve oordeel over de pseudowetgeving als instrument voor het verstrekken van milieutechnische informatie worden enkele kanttekeningen geplaatst. Zo is bijvoorbeeld de juridische status van pseudoregelingen niet altijd direct duidelijk. Voor de praktijk is het afwachten of een pseudoregeling een toets bij de Afdeling kan doorstaan. Daarnaast wordt erop gewezen dat er bij sommige compartimenten veel pseudowetgeving bestaat, zoals met betrekking tot bodem. Het lijkt of het ministerie van VROM of de wetgever zich verschuilt achter pseudowetgeving.

Informatie over beleid of het geven van een toelichting niet in een pseudoregeling?

Over het algemeen zijn de respondenten het er over eens dat het geven van informatie over beleid of het geven van een toelichting bij een wetsartikel niet in pseudo-regelgeving thuis hoort, maar bijvoorbeeld in de toelichting bij de wet of in informatiebladen van Infomil. Een voordeel van pseudowetgeving dat hier wordt genoemd, is dat het bedrijfsleven meer invloed op pseudowetgeving kan uitoefenen dan op de wet(stoelichting).
Eén respondent is echter van mening dat het geven van informatie over beleid of het geven van een toelichting bij een wetsartikel niet in de toelichting bij de wet of in informatiebladen van Infomil thuishoort, omdat de grens tussen technische informatie en beleid lastig te trekken is. Vaak zijn zij onlosmakelijk met elkaar verbonden. Daarnaast hebben de infobladen van Infomil minder status en is een toelichting van een wet altijd geldig, zodat die twee instrumenten ook wat dat betreft niet altijd een goed alternatief bieden.

Pseudowetgeving vervult een nuttige functie in de praktijk?

Alle respondenten zijn van mening dat pseudowetgeving een nuttige functie in de praktijk vervult. Aanvullend wordt opgemerkt dat door pseudowetgeving duidelijkheid over de invulling van wetgeving bestaat en landelijke uniformiteit.

Ook hier wordt echter weer een aantal kanttekeningen geplaatst die vooral zien op enkele nadelen van pseudowetgeving. Genoemd wordt onder andere het feit dat

pseudowetgeving vaak een reactie is op gebrek aan handvatten en informatie vanuit de wetgever en het ministerie. Daardoor is een wildgroei aan pseudowetgeving ontstaan. Daarnaast is de juridische status van pseudowetgeving niet altijd direct duidelijk. Wat dat betreft zou de wetgever de touwtjes beter in handen moeten nemen. Een ander nadeel van pseudowetgeving dat wordt genoemd is dat bij bepaalde pseudoregelingen (bijvoorbeeld die van de VNG) niet alle partijen worden betrokken. Er is geen sprake van democratische controle.

HOOFDSTUK 6 Pseudowetgeving in het licht van de best beschikbare technieken van de IPPC-richtlijn

6.1 INLEIDING

Ingevolge de IPPC-richtlijn moet, kort gezegd, bij de vaststelling van de vergunningvoorschriften rekening worden gehouden met bepaalde documenten waarin milieutechnische informatie is vervat; ook wel BREF-documenten genoemd. In dit hoofdstuk wordt in de eerste plaats onderzocht hoe de pseudowetgeving zich verhoudt tot de BREF–documenten. In de Nederlandse uitvoeringsregelgeving van de IPPC-richtlijn zijn bepaalde pseudoregelingen die in dit onderzoek zijn onderzocht, aangewezen als documenten waarmee bij de vaststelling van de vergunningvoorschriften eveneens rekening moet worden gehouden. In dit hoofdstuk wordt daarom in de tweede plaats onderzocht of de juridische status van de aangewezen nationale pseudoregelingen en die van de niet aangewezen pseudoregelingen is gewijzigd. Eerst wordt kort ingegaan op de IPPC-richtlijn zelf en het daarin opgenomen beoordelingskader.

6.2 DE IPPC-RICHTLIJN

De horizontale richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging ziet op de integrale regulering van *grote industriële installaties* (zie hierna) teneinde een hoog beschermingsniveau voor het milieu in zijn geheel te bereiken.[79] Onder horizontale richtlijn wordt hier verstaan: een richtlijn die in tegenstelling tot sectorwetgeving, geen betrekking heeft op één enkel milieucompartiment (water, lucht, geluid, afval, bodem, straling enzovoort), maar waarbij een bepaalde activiteit van uit meerdere milieugezichtspunten wordt beoordeeld.[80] De richtlijn gaat uit van een integrale benadering van verontreiniging en eist een vergunningplicht voor installaties en belangrijke wijzigingen van installaties. In de vergunningvoorschriften moeten emissiegrenswaarden worden opgenomen die zijn gebaseerd op de beste beschikbare technieken. Niet de beste beschikbare technieken als zodanig worden voorgeschreven, maar de emissiegrenswaarden, parameters en de technische maatregelen moeten worden gebaseerd op de beste beschikbare technieken, aldus artikel 9 lid 4 IPPC-richtlijn.

[79] Richtlijn 96/61/EG (*PbEG* 1996, L 257/26).

[80] Deze definitie hebben wij ontleend aan J.H. Jans, H.G. Sevenster, H.H.B Vedder (red.), Europees milieurecht in Nederland, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2000, p. 435.

In artikel 2 onder 11 IPPC-richtlijn is gedefinieerd wat onder de 'beste beschikbare technieken' moet worden verstaan.[81]

De beste beschikbare technieken wordt in artikel 2 van de IPPC-richtlijn als volgt omschreven:

> 11. "beste beschikbare technieken": het meest doeltreffende en geavanceerde ontwikkelingsstadium van de activiteiten en exploitatiemethoden, waarbij de praktische bruikbaarheid van speciale technieken om in beginsel het uitgangspunt voor de emissiegrenswaarden te vormen is aangetoond, met het doel emissies en effecten op het milieu in zijn geheel te voorkomen, of wanneer dat niet mogelijk blijkt algemeen te beperken;
> - "technieken": zowel de toegepaste technieken als de wijze waarop de installatie wordt ontworpen, gebouwd, onderhouden, geëxploiteerd en ontmanteld;
> - "beschikbare": op zodanige schaal ontwikkeld dat de betrokken technieken, kosten en baten in aanmerking genomen, economisch en technisch haalbaar in de betrokken industriële context kunnen worden toegepast, onafhankelijk van de vraag of die technieken al dan niet op het grondgebied van de betrokken Lid-Staat worden toegepast of geproduceerd, mits zij voor de exploitant op redelijke voorwaarden toegankelijk zijn;
> - "beste": het meest doeltreffend voor het bereiken van een hoog algemeen niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel.
>
> Bij de bepaling van de beste beschikbare technieken moeten de in bijlage IV vermelde punten speciaal in aanmerking worden genomen;

Uit de hierboven geciteerde definitie en bijlage IV van de IPPC-richtlijn volgt dat bij de bepaling van de beste beschikbare technieken onder andere met de de door de commissie krachtens artikel 16 lid 2, of door internationale organisaties bekendgemaakte informatie speciaal in aanmerking moet worden genomen. Ingevolge artikel 16 lid 2 organiseert de Commissie de uitwisseling van informatie tussen de Lid-Staten en de betrokken bedrijfstakken over de beste beschikbare technieken, de daarmee samenhangende controlevoorschriften en de ontwikkelingen op dat gebied. Een Europees bureau voor de geïntegreerde preventie en bestrijding van de verontreiniging (EIPPCB) ondersteunt de Commissie wetenschappelijk en technisch bij de informatie-uitwisseling.[82] De Commissie heeft al een aantal BAT ('best available techniques') Reference Documents vastgesteld, in Nederland ook wel BREF-documenten of BREFs genoemd.[83] Voor elke industriële sector die onder de IPPC-richtlijn valt, zullen BREF-documenten worden opgesteld. In een BREF-document wordt aangegeven welke technieken in de betreffende sector als de beste beschikbare technieken worden aangemerkt. Er zijn verticale BREFs en horizontale BREFs. Een verticale

[81] Zie daarover onder andere M.P. Jongma, De milieuvergunning. Een onderzoek naar het beschermingsniveau en de soorten voorschriften (diss. UU), Deventer: Kluwer 2002, i.h.b. p. 35-89.

[82] Zie bijvoorbeeld hun website http://eippcb.jrc.es.

[83] BREF-documenten zijn te vinden op de internetsite van het IPPC-bureau, http://eippcb.jrc.es. Op de site van Infomil is informatie over BREF-documenten en bbt te vinden, zoals onder andere een Handreiking IPPC.

BREF is een BREF die technieken beschrijft die specifiek zijn voor een bepaalde branche, bijvoorbeeld: de BREF IJzer en staal; de BREF Glas en minerale wol. Een horizontale BREF is een BREF die in meerdere branches kan worden toegepast. Er is sprake van de beschrijving van technieken die brancheoverschrijdend zijn. Enkele voorbeelden zijn: BREF koelsystemen; BREF Cross-media & Economics. [84, 85]

Het EIPPCB organiseert de informatie-uitwisseling en alle lidstaten en NGO's kunnen bijdragen aan die informatie-uitwisseling. Het EIPPCB doet zelf geen onderzoek, maar verzamelt en bundelt informatie van de partijen.[86] In z'n totaliteit duurt het ongeveer twee jaar voordat een BREF totstandkomt.[87] Er zijn op dit moment (januari 2006) 16 BREFs vastgesteld en formeel aangenomen, negen zijn er vastgesteld (maar nog niet formeel aangenomen), zes zijn er in ontwikkeling en bij twee is het proces van vaststellen begonnen.[88]

De inleiding van de BREF documenten is steeds hetzelfde. In de inleiding staat ook hoe elke BREF is opgebouwd.

Hieronder wordt de opbouw van de BREFs beschreven.[89]

"In de hoofdstukken 1 en 2 wordt algemene informatie over de betrokken industriële sector en de binnen die sector gebruikte industriële processen gegeven.

In hoofdstuk 3 worden gegevens verstrekt over de actuele emissie- en verbruiksniveaus, zoals die op het moment van schrijven in bestaande installaties worden geconstateerd.

In hoofdstuk 4 wordt een gedetailleerdere beschrijving gegeven van de emissiereducerende en andere technieken die het meest relevant zijn voor de bepaling van de beste beschikbare technieken en voor het bepalen van de daarop gebaseerde vergunningsvoorwaarden. Het gaat hierbij om de verbruiks- en emissiewaarden die haalbaar moeten zijn met gebruikmaking van de betreffende technieken, een indruk van de kosten en de cross-media-effecten daarvan, alsmede de mate waarin die techniek toepasbaar is op de diverse soorten installaties waarvoor IPPC-vergunningen vereist zijn, bijvoorbeeld

---

[84] De voorbeelden en definities zijn ontleend aan de website van Infomil.

[85] Zie over BREF-documenten verder onder andere M.P. Jongma, De milieuvergunning. Een onderzoek naar het beschermingsniveau en de soorten voorschriften (diss. UU), Deventer: Kluwer 2002, p. 71-76; M.P. Jongma, Het alarabeginsel bestaat niet, in: G.H. Addink e.a., De beoordeling van milieugeschillen door de bestuursrechter, preadviezen van de werkgroep jurisprudentie van de Vereniging voor Milieurecht, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005, i.h.b. p. 36-39; J. Teekens e.a., IPPC: in wetgeving en praktijk. Verslag van de vergadering van de Vereniging voor Milieurecht, Den Haag, Boom Juridische uitgevers 2005.

[86] M.T. Taal, Het ontwikkelen en gebruiken van BREF's, in: J. Teekens; R.A.J. van Gestel, IPPC-wetgeving en praktijk. Verslag van de 85e ledenvergadering van de Vereniging voor Milieurecht op 28 september 2004, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005, p. 68.

[87] M.T. Taal, Het ontwikkelen en gebruiken van BREF's, in: J. Teekens; R.A.J. van Gestel, IPPC-wetgeving en praktijk. Verslag van de 85e ledenvergadering van de Vereniging voor Milieurecht op 28 september 2004, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005, p. 68-69.

[88] Zie de website http://eippcb.jrc.es /pages/FActivities.htm.

[89] Deze opbouw is afkomstig uit de standaardinleiding van de BREFs (versie december 2005) te vinden op http://eippcb.jrc.es/pages/FAbout.htm.

nieuwe, bestaande, grote of kleine installaties. Technieken die algemeen als verouderd gelden, worden niet beschreven.

In hoofdstuk 5 worden de technieken en de emissie- en verbruiksniveaus die over het algemeen verenigbaar zijn met de beste beschikbare technieken, gepresenteerd (…).”]

Volgens de Commissie heeft de uitwisseling van informatie tussen Lidstaten en de betrokken bedrijfstakken over de beste beschikbare technieken, de daarmee samenhangende controlevoorschriften en de ontwikkelingen op dat gebied enkele voordelen. In de eerste plaats vormt de uitwisseling een belangrijke stimulans voor betere milieuprestaties doordat het een systematische benchmarking[90] per sector en alomvattende screening en beoordeling van de toegepaste technieken met zich brengt.[91] In de tweede plaats is de uitwisseling kostenefficiënt omdat bij het ontbreken ervan iedere lidstaat een dergelijke vaststelling van BBT zelf zou moeten uitvoeren.[92] Dit zijn eveneens voordelen voor het feit dat er op nationaal niveau (milieutechnische) pseudowetgeving bestaat. Het feit dat er voor bepaalde milieutechnische onderwerpen pseudoregelingen zijn, draagt bij aan de eenheid en uniformiteit van de wijze waarop wettelijke bepalingen (waarbij die pseudo-regels worden gebruikt) worden toegepast. Daarnaast kan het feit dat er voor een bepaald milieutechnisch onderwerp (bijvoorbeeld stankhinder van stallen of geluidsoverlast) een pseudoregeling is bedrijven (en bevoegde instanties) kosten besparen, omdat zij met betrekking tot het milieutechnische onderwerp waarop een pseudoregeling ziet, niet zelf uit hoeven (te laten) zoeken wat het milieutechnische onderwerp precies inhoudt en op welke wijze dat onderwerp bijvoorbeeld moet worden beoordeeld in het kader van de vergunningverlening.

6.3 ‘REKENING HOUDEN MET’ BREF-DOCUMENTEN BIJ DE BEPALING VAN DE BESTE BESCHIKBARE TECHNIEKEN

Bij de bepaling van de beste beschikbare technieken moet ingevolge bijlage IV ‘*rekening worden gehouden*’ met de door de Commissie krachtens artikel 16 lid 2 IPPC-richtlijn of door internationale organisaties bekend gemaakte informatie (de BREFs).[93] Wat de juridische status van de BREF documenten is, is niet duidelijk. Europeesrechtelijke jurisprudentie ontbreekt daaromtrent. “Rekening houden met” doet veronderstellen dat van de BREF-documenten mag worden afgeweken. Dit vermoeden wordt bevestigd door een opmerking van de Commissie dat de BREF-documenten geen juridisch bindende normen, maar enkel referentiegegevens

[90] ‘Benchmarking’ betekent vergelijken met bedrijven uit dezelfde sector, www.vandale.nl.

[91] COM (2003) 354.def. Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité van de Regio’s – Op weg naar duurzame productie – Vorderingen bij de tenuitvoerlegging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad inzake de geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging.

[92] COM (2003) 354.def. Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité van de Regio’s – Op weg naar duurzame productie – Vorderingen bij de tenuitvoerlegging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad inzake de geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging.

[93] Bijlage IV aanhef en onder 12.

bevatten.[94] Ook in de inleiding van de BREFs wordt met nadruk gewezen op het feit dat een BREF geen voorstellen voor emissiegrenswaarden bevat.

In hoofdstuk 5 worden de technieken en de emissie- en verbruiksniveaus die over het algemeen verenigbaar zijn met de beste beschikbare technieken, gepresenteerd. *De bedoeling daarvan is een algemene indicatie te geven van de emissie- en verbruiksniveaus die dienst kunnen doen als referentiewaarden voor vergunningsvoorwaarden op basis van de beste beschikbare technieken of voor de vaststelling van dwingende algemene voorschriften zoals bedoeld in artikel 9, lid 8. Met nadruk dient echter te worden vermeld dat dit document geen voorstellen voor emissiegrenswaarden bevat. Bij de bepaling van geschikte vergunningsvoorwaarden zal altijd rekening moeten worden gehouden met omstandigheden die specifiek zijn voor de betreffende locatie, zoals de technische kenmerken van de installatie, de geografische ligging ervan en de plaatselijke milieuomstandigheden* (cursivering dzz). Bij bestaande installaties dient ook de economische en technische haalbaarheid van een eventuele opwaardering in de overwegingen te worden betrokken. Zelfs als alleen wordt gekeken naar de doelstelling om een zo hoog mogelijk niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel te bereiken, zullen er vaak afwegingen moeten worden gemaakt tussen verschillende soorten milieueffecten, waarbij lokale overwegingen vaak een rol zullen spelen."

Aldus zou kunnen worden geconcludeerd dat de binding van de BREF documenten niet sterk is. Met Jongma kan echter worden betoogd dat er gelet op het systeem van de IPPC-richtlijn veel voor is te zeggen dat de term 'rekening houden met' minder vrijblijvend is dan het klinkt.[95] Als een BREF een techniek aanwijst als de beste beschikbare techniek en als daaruit bepaalde emissiegrenswaarden, parameters en gelijkwaardige technische maatregelen voortvloeien, dan moet het bevoegd gezag die ons inziens voorschrijven. Het staat op gespannen voet met het systeem en de doelstelling van de IPPC-richtlijn als het bevoegd gezag daarvan zou afwijken, anders dan vanwege technische kenmerken en geografische ligging van de betrokken installatie alsmede de plaatselijke milieuomstandigheden. Ook de Afdeling heeft deze handelswijze afgekeurd. Uit een tweetal uitspraken blijkt dat aan BREF-documenten een vrij concrete juridische betekenis kan toekomen.[96] Zo overweegt de Afdeling in een uitspraak van 20 april 2005 dat het besluit in strijd is met artikel 8.11 lid 3 Wm, omdat emissiegrenswaarden in de vergunning zijn opgenomen die de waarden overtreffen die volgens het BREF-document zijn gebaseerd op de beste beschikbare technieken.[97]

Aan "PPG Industries Fiber Glass BV" was een revisievergunning verleend voor de productie van glasvezel. Appellant voert onder andere aan dat de vergunde emissie van fluoride hoger is dan de maximale waarde die het BREF-document ("Reference Document on Best Available Techniques in the

[94] COM (2003) 354.def. Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité van de Regio's – Op weg naar duurzame productie – Vorderingen bij de tenuitvoerlegging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad inzake de geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging.

[95] Jongma in haar noot onder ABRvS 20 april 2005, AB 2005, 186 (onder 4) waarin zij zegt dat er gelet op het systeem van de IPPC-richtlijn veel voor is te zeggen dat de term 'rekening houden met' minder vrijblijvend is dan het klinkt.

[96] ABRvS 23 februari 2005, AB 2005, 187 m.nt. MPJ onder 186; ABRvS 20 april 2005, AB 2005, 186 m.nt. MPJ.

[97] ABRvS 20 april 2005, AB 2005, 186 m.nt. MPJ.

Glass Manufacutring Industry December 2001") noemt. De Afdeling daarover alsvolgt. Verweerder heeft in casu emissiegrenswaarden in de vergunning opgenomen die, "in ieder geval voor wat betreft de emissie van fluoride, ruimschoots de waarden overtreffen die volgens het BREF-document zijn gebaseerd op de beste beschikbare technieken. Zo heeft verweerder met betrekking tot oven 607 tot 1 juli 2005 een emissiewaarde voor fluoride van 147 mg per Nm^3 toegestaan, terwijl in paragraaf 5.5.4 van het BREF-document is vermeld dat voor fluoride het emissieniveau dat samenhangt met de beste beschikbare technieken 5 tot en met 15 mg per Nm^3 bedraagt. Voorts is voor de ovens 608 en 609 tot onderscheidenlijk 1 juli 2006 en 1 juli 2008 een maximaal toegestane emissie voor fluoride toegestaan van 0,1 kg per ton BGP, terwijl de in het BREF-document vermelde emissieniveau van 5 tot en met 15 mg per Nm^3 overeenkomt met een vracht van 0,0225 tot 0,0675 kg per ton BGP. In zoverre is het bestreden besluit derhalve in strijd met art. 8:11 lid 3 Wm."
Met betrekking tot Bees A oordeelt de Afdeling dat verweerder "onvoldoende heeft gemotiveerd dat het besluit emissie-eisen stookinstallaties milieubeheer A op dit punt een even hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel waarborgt als vergunningvoorwaarden die conform art. 9 lid 4 Richtlijn zijn opgesteld. Het besluit berust in zoverre in strijd met art. 3:36 Awb niet op een deugdelijke motivering."

Aldus blijkt dat ook volgens de Afdeling vrij concrete juridische betekenis toekomt aan het BREF-document. Het lijkt ons dat de Afdeling op dezelfde wijze zou oordelen als een andere BREF aan de orde zou zijn, behalve als - anders dan bij de BREF die in de hierboven besproken uitspraak aan de orde is - in een BREF niet concreet is bepaald welke (marge van) emissiegrenswaarden uit een bepaalde techniek voorvloeien. In dat geval moet het bevoegd gezag binnen de marge van de BREF blijven. Doordat BREFs doorgaans een marge bevatten en op grond van plaatselijke omstandigheden mag worden afgeweken, is er wellicht voor gekozen om met de BREFs 'rekening te houden' in plaats van dat zij in acht moeten worden genomen. Ons inziens kan slechts van 'in acht nemen' worden gesproken als de BREF zelf een marge bevat en op grond van plaatselijke omstandigheden[98] mag worden afgeweken.

Betekenis pseudowetgeving in verband met de beste beschikbare technieken / BREF's

In verband met de implementatie van de IPPC-richtlijn is zowel de Wm als het Ivb op 1 december 2005 gewijzigd.[99] In het bij die wijziging in het Ivb opgenomen artikel 5a.1 staat dat het bevoegd gezag bij de bepaling van de voor een inrichting of met betrekking tot een lozing in aanmerking komende beste beschikbare technieken rekening houdt met bij ministeriële regeling aangewezen nader

[98] Plaatselijke omstandigheden lijken echter geen reden te mogen zijn om minder strenge normen op te nemen, M.P. Jongma, De milieuvergunning. Een onderzoek naar het beschermingsniveau en de soorten voorschriften (diss. UU), Deventer: Kluwer 2002, p. 66-69; M.P. Jongma, Het alarabeginsel bestaat niet, in: G.H. Addink e.a., De beoordeling van milieugeschillen door de bestuursrechter, preadviezen van de werkgroep jurisprudentie van de Vereniging voor Milieurecht, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005, p. 34-35.

[99] Wet van 16 juli 2005, houdende wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (verduidelijking in verband met de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging; vergunning op hoofdzaken/vergunning op maat), Stb. 2005, 432; Besluit van 8 oktober 2005, houdende wijziging van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (implementatie IPPC-richtlijn en EG-inspraakrichtlijn), Stb. 2005, 527.

genoemde documenten. Onder a van artikel 5a.1 Ivb worden documenten genoemd van de Europese Commissie (de BREF-documenten) en onder c worden genoemd 'andere informatie met betrekking tot de bepaling van die technieken'. In de Regeling aanwijzing BBT-documenten zijn documenten aangewezen waarmee het bevoegd gezag rekening moet houden bij de bepaling van de beste beschikbare technieken.[100] In tabel 1 van de regeling aanwijzing BBT-documenten zijn de BREF-documenten opgenomen. In artikel 1 lid 3 staat dat het bevoegd gezag "met de in tabel 2 van de bijlage vermelde documenten rekening moet houden, voor zover deze documenten betrekking hebben op onderdelen van of activiteiten binnen de inrichting". In tabel 2 zijn pseudoregelingen genoemd. Bij de bepaling van de beste beschikbare technieken moet dus onder andere met de (Europees rechtelijke) BREF-documenten en met enkele (nationale) pseudoregelingen rekening worden gehouden. In tabel 2 zijn genoemd:

- Leidraad afval- en emissiepreventie
- Circulaire energie in de milieuvergunning
- Handreiking mestvergisting
- NeR Nederlandse emissierichtlijn lucht
- Werkboek milieumaatregelen betonmortel-en betonproductenindustrie
- Handboek milieumaatregelen grafische industrie en verpakkingsdrukkerijen
- Werkboek milieumaatregelen rubber- en kunststofverwerkende industrie, elektronische publicatie
- Werkboek milieumaatregelen textiel- en tapijtindustrie
- Werkboek milieumaatregelen vleesindustrie
- Nederlandse richtlijn bodembescherming (NRB)
- PGS1 3: Richtlijnen voor kwantitatieve risicoanalyse
- PGS 7: Nitraathoudende meststoffen –vervoer en opslag
- PGS 9: Vloeibare zuurstof opslag van 0,45-100m^3
- PGS 12: Ammoniak: opslag en verlading
- PGS 13: Ammoniak: toepassing als koudemiddel voor koelinstallaties en warmtepompen
- PGS 15: Opslag van verpakte gevaarlijke stoffen
- PGS 28: Vloeibare aardolieproducten- Afleveringsinstallaties en ondergrondse opslag
- PGS 29: Vloeibare aardolieproducten- Bovengrondse opslag in verticale cilindrische installaties
- PGS 30: Vloeibare aardolieproducten: buitenopslag in kleine installaties
- 1 PGS: Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen.

Deze tabel bevat een klein aantal van de pseudoregelingen die wij in dit onderzoek hebben onderzocht. Duidelijk is in elk geval dat de regelingen die worden aangewezen, zijn aan te merken als hetgeen wij in het kader van het onderhavige onderzoek als pseudowetgeving beschouwen.

[100] Regels van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 24 oktober 2005, nr. DGM/SB2005193901, houdende regels met betrekking tot het bepalen van de beste beschikbare technieken (Regeling aanwijzing BBT-documenten), Stcrt. 2005, 231, p 20. Hierna: Regeling aanwijzing BBT-documenten.

Ingevolge artikel 5a.1 van het Ivb moet het bevoegd gezag met de bovengenoemde documenten bij de bepaling van de voor een inrichting of met betrekking tot een lozing in aanmerking komende beste beschikbare technieken – evenals als ingevolge bijlage IV van de IPPC-richtlijn zou moeten (zie echter hierboven) - *rekening houden*. Vreemd is echter dat in de Nota van Toelichting bij het Ivb staat dat tabel 2 van de bijlage een lijst bevat van thans algemeen in Nederland toegepaste richtlijnen die kunnen worden aangemerkt als een adequate en actuele invulling van BBT en die ingevolge de onderhavige regeling door vergunningverleners bij het bepalen van BBT *zullen moeten worden toegepast*. Los van het feit dat deze mededeling ons inziens beter in het systeem van de IPPC-richtlijn past (zie hierna), hebben wij dienaangaande twee vragen. Niet duidelijk is waarom deze richtlijnen als "een adequate en actuele invulling van BBT" worden aangemerkt. Evenmin is duidelijk waarom in de Nota van Toelichting staat dat de richtlijnen *moeten worden toegepast* door vergunningverleners bij het bepalen van BBT, terwijl in het Ivb en in artikel 1 van de Aanwijzing BBT-documenten staat dat het bevoegd gezag *rekening moet houden* met de documenten. 'Rekening houden met' en 'moeten toepassen' is ons inziens niet hetzelfde. Mede gelet op het feit dat in artikel 8.8 Wm onderscheid wordt gemaakt tussen "betrekken bij", "rekening houden met" en "in acht nemen"[101] had de minister hier zorgvuldiger kunnen zijn in de formulering (in de Nota van Toelichting). Als de minister heeft beoogd dat de documenten worden toegepast, dan had de minister dat beter in desbetreffende artikelen kunnen zetten.

In het Ivb en de Regeling aanwijzing BBT-documenten staat dat het bevoegd gezag rekening moet houden met de documenten. De pseudoregelingen die in tabel 2 zijn genoemd, worden door de aanwijzing als het ware 'ge-upgrade'; hun status verandert. Wettelijk wordt nu immers bepaald dat met de pseudoregelingen rekening moet worden gehouden. [NB: maar op grond van jurisprudentie moest dat reeds] In hoofdstuk 5 is gebleken dat ingevolge jurisprudentie van de ABRvS enkele pseudoregelingen weliswaar reeds moesten worden toegepast, maar het bevoegd gezag moet de pseudoregelingen zelf kritisch bekijken. Een pseudoregeling mag niet klakkeloos worden toegepast. De kans bestaat immers dat een pseudoregeling de toets van de Afdeling niet doorstaat. Anderzijds mag van pseudoregelingen niet ongemotiveerd worden afgeweken. Met de pseudoregelingen die zijn aangewezen in de Regeling aanwijzing BBT-documenten moet rekening worden gehouden. Aannemelijk is dat daarvan alleen mag worden afgeweken vanwege "technische kenmerken en geografische ligging van de betrokken installatie alsmede de plaatselijke milieuomstandigheden".

In het kader van dit onderzoek is het interessant op te merken dat er voor de toepassing van de gewijzigde Wm en Wvo vanwege de implementatie van de IPPC-richtlijn een handreiking is.[102] De handreiking is een hulpmiddel voor het bevoegd gezag bij de veranderingen in de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewater vanwege de IPPC-richtlijn. De handreiking is alleen online te raadplegen en te gebruiken en kan bijvoorbeeld niet worden uitgeprint. Voor die mogelijkheid is bewust gekozen, omdat daardoor meer is verzekerd dat de gebruikers van de handreiking de meest recente versie gebruiken.[103]

---

[101] Welke onderscheid overigens ook na de wijziging van de Wm in verband met de IPPC-richtlijn in stand is gehouden (Stb. 2005, 432).

[102] Vanaf 1 december 2005 is de handreiking IPPC beschikbaar op www.Infomil.nl.

[103] Zo bleek uit navraag bij Infomil.

Nog weinig juridische betekenis voor pseudoregelingen die niet zijn aangewezen op grond van de Regeling aanwijzing BBT-documenten?

Doordat aan de BREF documenten vrij concrete juridische betekenis kan (en moet) toekomen, is te verwachten dat een aantal pseudoregelingen minder relevant wordt in het kader van de Wm-vergunningverlening, met uitzondering dus van de pseudoregelingen die zijn aangewezen in de Regeling aanwijzing BBT-documenten. Indien er voor een bepaalde branche namelijk een BREF is, is het aannemelijk dat een eventuele nationale pseudoregeling die eveneens – geheel of gedeeltelijk - van toepassing is op die branche minder of in het geheel niet meer relevant is voor de branche. Aan de hand van het BREF moet immers worden vastgesteld wat voor de desbetreffende branche de beste beschikbare techniek is. Enkel voor zover er binnen (een bandbreedte van) de BREF ruimte is een nationale pseudoregeling toe te passen, is een pseudoregeling relevant. Bij een inhoudelijke overlap bij een BREF en een nationale pseudoregeling is de formulering van de BREF dus bepalend voor het antwoord op de vraag of een eventuele nationale pseudoregeling nog relevant is. Voor een aantal pseudoregelingen is dit anders omdat zij door de wetgever zijn aangewezen als documenten die relevant zijn voor de bepaling van de beste beschikbare technieken.

6.4 CONCLUSIE

Ingevolge de IPPC-richtlijn moet, kort gezegd, bij de vaststelling van de vergunningvoorschriften rekening worden gehouden met bepaalde documenten waarin milieutechnische informatie is vervat; ook wel BREF-documenten genoemd. In dit hoofdstuk is onderzocht hoe de pseudowetgeving zich verhoudt tot de BREF–documenten. In de Nederlandse uitvoeringsregelgeving van de IPPC-richtlijn zijn bepaalde pseudoregelingen die in dit onderzoek zijn onderzocht, aangewezen als documenten waarmee bij de vaststelling van de vergunningvoorschriften eveneens rekening moet worden gehouden. In dit hoofdstuk is daarom tevens onderzocht of de juridische status van de aangewezen nationale pseudoregelingen en die van de niet aangewezen pseudoregelingen is gewijzigd.

Het bevoegd gezag moet de aan de vergunning te verbinden emissiegrenswaarden, parameters en de gelijkwaardige technische maatregelen baseren op de beste beschikbare technieken. Ingevolge de IPPC-richtlijn en bijlage IV van de IPPC-richtlijn moet het bevoegd gezag bij het bepalen van de beste beschikbare technieken rekening houden met Bat Reference Documents; ook wel BREFs genoemd. Hoewel in de richtlijn en in bijlage IV staat dat het bevoegd gezag 'rekening moet houden' met BREFs kan worden betoogd dat 'rekening houden met' minder vrijblijvend is dan het klinkt. Uit een tweetal uitspraken van de Afdeling volgt dat de Afdeling aan de BREFs vrij concrete juridische betekenis toekent. Een besluit waarin de waarden worden overtroffen die volgens een BREF zijn gebaseerd op de beste beschikbare technieken, acht de Afdeling in strijd met artikel 8.11 lid 3 Wm.

Derhalve kan worden betoogd dat 'rekening houden met' niet zo moet worden uitgelegd dat het bevoegd gezag vrij is te bezien in hoeverre een BREF wordt gevolgd. De wijze waarop de beste beschikbare technieken en eventueel de emissiegrenswaarden in een BREF zijn omschreven, is wel van belang in die zin

dat het niet ondenkbaar is dat soms een marge in een BREF is opgenomen. In dergelijke gevallen kan slechts worden gesproken van het in acht nemen van een BREF.

Geconcludeerd kan worden dat als gevolg van het feit dat enkele pseudoregelingen worden genoemd in de Regeling aanwijzing BBT-documenten de betekenis van andere, niet genoemde pseudoregelingen ten aanzien van de normering van vergunningplichtige activiteiten zou kunnen afnemen.

HOOFDSTUK 7 Conclusie en aanbevelingen

7.1 INLEIDING

Dit onderzoek heeft tot nu toe uit drie delen bestaan: een literatuuronderzoek en een inventarisatie van de VROM-pseudowetgeving, een eerste analyse van de pseudowetgeving op grond van 'uiterlijke' kenmerken, en een nadere analyse waarin de elementen van de moderniseringstoets zijn nagelopen. In dit afsluitende hoofdstuk is het vierde deel van het onderzoek opgenomen: de conclusies en aanbevelingen.

In paragraaf 7.2 zijn de conclusies naar aanleiding van de 'voorvragen' zoals geformuleerd in paragraaf 1.3 opgenomen. Hierbij zijn ook enkele conclusies opgenomen die niet zozeer een antwoord vormen op de voorvragen, maar die wel gebaseerd zijn op het onderzoek dat is uitgevoerd in het kader van de beantwoording van die voorvragen. In paragraaf 7.3 wordt de centrale onderzoeksvraag beantwoord. In paragraaf 7.4 zijn enkele aanbevelingen opgenomen.

7.2 CONCLUSIES TEN AANZIEN VAN DE VOORVRAGEN

Voorvraag 1: Hoeveel - en welke – pseudowetgeving wordt er bij de uitvoering van de VROM-wetgeving gebruikt?

Deze vraag is in het inventariserende deel van dit onderzoek aan de orde gesteld. Vooraf is vastgesteld dat als gevolg van het karakter van pseudowetgeving – de werking ervan is afhankelijk van het gebruik ervan in de praktijk – en als gevolg van het feit dat pseudowetgeving niet eenduidig wordt bekendgemaakt en ingetrokken, geen volledige zekerheid kan worden verkregen over het aantal pseudoregelingen dat op het terrein van het ministerie van VROM 'bestaat'. Het is mogelijk dat enkele pseudoregelingen bij onze inventarisatie niet boven water zijn gekomen, terwijl zij wel degelijk worden gebruikt bij de uitvoering van de VROM-wetgeving. Met die wetenschap moet verder bij het lezen van de conclusies en aanbevelingen rekening worden gehouden.

Op basis van het inventariserende onderzoek, waaronder een beperkte toets aan de praktijk, is vastgesteld dat 184 pseudoregelingen op het terrein van het milieu en ruimtelijk ordeningsrecht en volkshuisvesting worden gebruikt.

Op het beleidsterrein van het milieurecht kan onderscheid worden gemaakt tussen de pseudowetgeving die betrekking heeft op het terrein van de Wet milieubeheer, dan wel algemeen van aard is en de pseudowetgeving die betrekking heeft op de beleidsterreinen afval, water, bodem, geluid en afvalstoffen/stoffen.

Er zijn in de inventarisatie geen pseudoregelingen gevonden die alleen zien op het beleidsterrein van de ruimtelijke ordening.

De pseudowetgeving die betrekking heeft op het beleidsterrein van de volkshuisvesting is anders van aard dan op het terrein van milieuwetgeving. Dat wordt verklaard door de andere materie (meer financieel en minder technisch-inhoudelijk), maar ook door verschillen in kenmerken van het beleidsveld. Op het terrein van de volkshuisvesting zijn meer private partijen, in het bijzonder woningbouwcorporaties, actief en is in mindere mate sprake van sturing middels pseudowetgeving van decentrale bestuursorganen.
Terzijde kan worden opgemerkt dat bij de toepassing van wetgeving die op volkshuisvesting ziet, – anders dan bij de wetgeving die ziet op bodem, geluid, landbouw, lucht, afvalstoffen/stoffen en Wm/algemeen - gebruik wordt gemaakt van convenanten. Deze figuur is geen pseudoregeling en is verder buiten het onderzoek gelaten.

	Totaal
Bodem	29
Geluid	23
Lucht	5
Landbouw	10
Afvalstoffen, stoffen	19
Wm/algemeen	36
Volkshuisvesting	62
Totaal	184

In tabel 3 in bijlage 3 'verdere afbakening onderzoek' zijn alle gevonden pseudoregelingen opgenomen.

Voorvraag 2: Wat zijn de voor dit onderzoek relevante uiterlijke kenmerken van de pseudowetgeving?

De tweede voorvraag betrof verschillende elementen.

Is de pseudoregeling nog van belang of is de regeling reeds achterhaald?

Of een pseudoregelingen achterhaald is, dat wil zeggen in de praktijk niet (meer) worden gebruikt, kan uit verschillende omstandigheden worden afgeleid. In sommige gevallen zijn (nieuwe) pseudoregelingen gemaakt waarbij andere vervallen zijn verklaard. In veel gevallen blijkt uit andere omstandigheden, bijvoorbeeld het feit dat de wettelijke regeling waarop de pseudoregeling betrekking heeft niet meer bestaat, dat een pseudoregelingen achterhaald is. Ook hier is enige voorzichtigheid op zijn plaats. Het is niet onmogelijk dat enkele pseudoregelingen waarvan hier is geconcludeerd dat deze achterhaald zijn, in de praktijk nog worden toegepast. Van de 184 pseudoregelingen zijn er 91 pseudoregelingen (al dan niet vermoedelijk) achterhaald.

	Totaal	Achterhaald	Vermoedelijk achterhaald	Blijft over
Bodem	29	13	6	10
Geluid	23	2	6	10
Lucht	5	0	0	5
Landbouw	10	1	0	5
Afvalstoffen /stoffen	19	5	6	11
Wm /algemeen	36	8	8	16
Volkshuisvesting	48[104]	0	22	20
Totaal	170 (184)			83

Door wie is de regeling opgesteld?

Veel [87] pseudoregelingen die zien op milieu en ruimtelijke ordening (totaal 122) zijn afkomstig van VROM (al dan niet samen met andere ministeries) en bestemd voor het bevoegd gezag en andere betrokkenen. MG's zijn altijd afkomstig van VROM. Een aantal (5) pseudoregelingen is afkomstig van Infomil. Daarnaast zijn enkele pseudoregelingen afkomstig van andere instanties, zoals het Instituut Plantekundig Onderzoek, de VNG, Commissie Preventie Rampen door gevaarlijke stoffen die thans is opgeheven en de onlangs ingestelde Adviesraad Gevaarlijke Stoffen, FO-industrie.

Voor wie is de pseudoregeling opgesteld?

Niet in alle pseudoregelingen is expliciet aangegeven voor wie zij is opgesteld. Doorgaans wordt echter wel vermeld dat de pseudoregeling is bestemd voor één of meer al dan niet met name genoemde bestuursorganen (vrijwel altijd het college van B en W en/of het college van GS die bevoegd gezag zijn ten aanzien van een bepaalde bevoegdheid). In enkele andere gevallen wordt daarnaast eveneens opgemerkt dat de pseudoregeling ook is bedoeld voor bedrijven, gebruikers en projectontwikkelaars. Voor zover niet expliciet is aangegeven voor wie een pseudoregeling is opgesteld, is dat wel af te leiden uit de pseudoregeling. Vrijwel altijd lijkt dat in elk geval een bestuursorgaan te zijn.

Is de pseudoregeling gepubliceerd?

Van de 122 van de pseudoregelingen die zien op ruimtelijke ordening en milieu zijn er 52 gepubliceerd in de staatscourant. MG's zijn altijd in de staatscourant gepubliceerd en sinds 2002 op de website van VROM te vinden. Een aantal (10) van de pseudoregelingen die zien op milieu en ruimtelijke ordening, is te vinden op de internetsite van het ministerie van VROM. Sinds 2002 zijn alle MG's op de internetsite van het ministerie van VROM te vinden. Van de pseudoregelingen die zien op milieu en ruimtelijke ordening zijn er 14 te vinden op de internetsite van Infomil. In de publicatiereeks van VROM zijn er (in elk geval) 13 pseudoregelingen opgenomen. Pseudoregelingen die van een andere instantie afkomstig zijn van VROM zijn doorgaans bij de instantie waarvan zij afkomstig zijn, verkrijgbaar (al

[104] In zijn totaliteit waren er 62 pseudoregelingen gevonden die op Volkshuisvesting zien. Anders dan bij de andere categorieën is een aantal daarvan (14) bij een intrekkingbesluit expliciet ingetrokken. Derhalve is evident dat er nog slechts 48 van de 62 pseudoregelingen die op Volkshuisvesting zien, relevant zijn voor het vervolg van het onderzoek, zodat alleen die 48 pseudoregelingen zijn geanalyseerd.

dan niet tegen betaling), zoals de VNG, Normalisatie Instituut, Instituut Plantekundig Onderzoek en CUR. Er is derhalve geen sprake van een eenduidige publicatie.

Van de pseudoregelingen die op *bodem* zien, zijn er relatief veel – in elk geval ten opzichte van de andere regelingen – in de Staatscourant gepubliceerd. Zonder dat daarnaar specifiek is gekeken, valt op dat bij regelingen die in de Staatscourant zijn gepubliceerd doorgaans – vergeleken met niet in de Staatscourant gepubliceerde – aan het begin van de circulaire expliciet de volgende informatie wordt gegeven: aan wie de circulaire is gericht, wat de doelstelling van de circulaire is, wat de relatie van de circulaire is ten opzichte van andere circulaires, tot wanneer de circulaire geldig is.
Veel van de pseudoregelingen die zien op *landbouw* zijn te vinden op de internetsite van Infomil.
De MG's op het terrein van de Volkshuisvesting worden sinds 2002 overzichtelijk op de site van het ministerie van VROM geplaatst.

Geconcludeerd kan worden dat pseudoregels niet eenduidig worden bekend gemaakt of gepubliceerd. Ook worden pseudoregelingen – ook wanneer daartoe aanleiding bestaat – niet ingetrokken. Dit schaadt de kenbaarheid en daarmee de doelmatigheid van pseudowetgeving. Als gevolg van het feit dat niet duidelijk is welke pseudoregeling geldt en voorzover al duidelijk is welke regeling geldt, deze regeling niet altijd makkelijk in handen is te krijgen, is de werking van de pseudoregeling in veel gevallen afhankelijk van het feit of het uitvoerende bestuursorgaan de betreffende pseudoregeling 'in de map heeft zitten'.

Tijdens het inventariserend deel van het onderzoek is gebleken dat enkele (tenminste 5) pseudoregelingen niet kosteloos beschikbaar zijn. Dit is ons inziens een barrière voor het gebruik van deze regelingen en komt derhalve de doelmatigheid van de betreffende pseudowetgeving niet ten goede.

Voorvraag 3: Welke functies vervullen de pseudoregelingen?

Het onderzoek betreffende de derde voorvraag is beperkt tot de pseudoregelingen waarop het ministerie van VROM invloed kan uitoefenen. De pseudoregelingen afkomstig van bijvoorbeeld de VNG zijn niet verder in het onderzoek betrokken. Dit onderzoek is derhalve niet gericht op de achterhaalde pseudoregelingen. Deze voorvraag is beantwoord voor [77] pseudoregelingen (zie bijlage 4 met doelstellingen pseudoregelingen).

Binnen de onderzochte richtlijnen hebben wij volgende functies en pseudoregelingen onderscheiden:

1. Milieutechnische informatie (milieutechnische pseudoregeling)
   35 [milieu] pseudoregelingen
2. Informatie met betrekking tot de geldingsduur van andere richtlijnen (pseudoregeling vanwege vervangen of intrekken van richtlijnen)
   12 (9 [milieu] + 3 [volkshuisvesting]) pseudoregelingen
3. Een beschrijving van het relevante juridische kader (informatieve pseudoregelingen)
   40 (35 [milieu] + 5 [volkshuisvesting]) pseudoregelingen

4. Bekendmaken van beleid (beleidspseudoregelingen)
   23 (15 [milieu] + 8 [volkshuisvesting]) pseudoregelingen
5. Toelichting van een wetsartikel (pseudoregelingen vanwege wetsinterpretatie)
   13 (6 [milieu] + 7 [volkshuisvesting]) pseudoregelingen
6. Een interim-regeling
   13 (7 [milieu] + 6 [volkshuisvesting]) pseudoregelingen
7. Aansporing voor gemeenten en andere partijen
   2 [volkshuisvesting] pseudoregelingen

Een belangrijke conclusie is dat een pseudoregeling zelden slechts één doel dient. Een andere conclusie is dat niet altijd direct helder is *welk doel* een pseudoregeling dient. In een groot aantal van de onderzochte pseudoregelingen is doorgaans weliswaar beknopt (in enkele woorden) aan het begin van de pseudoregeling aangegeven welk doel de pseudoregeling dient, maar een mededeling als: "informatie en advies" verschaft niet direct duidelijkheid. Daarnaast zijn de doelen niet altijd duidelijk van elkaar te onderscheid. Zo is bijvoorbeeld de grens tussen het beschrijven van het juridisch kader (milieutechnische pseudoregeling) en het toelichten van een wetsartikel (pseudoregeling vanwege wetsinterpretatie) niet altijd duidelijk.

Voorvraag 4: Hoe verhoudt de pseudowetgeving zich tot de IPPC-richtlijn?

Apart aandacht is geschonken aan de status van enkele pseudoregelingen die zijn opgenomen in de Regeling aanwijzing BBT-documenten. In de wet is vastgelegd dat bij het vaststellen van de best beschikbare technieken met deze pseudoregelingen 'rekening gehouden' moet worden. Als gevolg van het feit dat enkele pseudoregelingen worden genoemd in de Regeling aanwijzing BBT-documenten kan de betekenis van andere, niet genoemde pseudoregelingen ten aanzien van de normering van vergunningplichtige activiteiten afnemen.

7.3 BEANTWOORDING VAN DE CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG

De centrale onderzoeksvraag is in twee deelvragen onderscheiden, namelijk in de vragen:

- in hoeverre kan modernisering van pseudowetgeving worden bereikt door te kiezen voor een alternatief – wettelijk - instrument, waarmee dezelfde doelen kunnen worden bereikt als met pseudowetgeving en
- in hoeverre kan modernisering worden bereikt door middel van het verminderen, vereenvoudigen en stroomlijnen van pseudoregelingen op grond van verschillende criteria?

Beide aspecten van de centrale onderzoeksvraag – de vraag naar de alternatieven en de vraag naar de mogelijkheden tot vermindering, vereenvoudiging en stroomlijning – worden hieronder apart besproken.

Alternatieven voor pseudoregelingen

In dit onderzoek is naar voren gekomen dat de verschillende pseudoregelingen zeer verschillende functies vervullen. De functies die de pseudowetgeving beoogt te vervullen, zijn legitiem. Uit de praktijktoets is naar voren gekomen dat onze inzichten inzake die functies door de praktijk worden gedeeld en dat men pseudowetgeving als zodanig nuttig vindt.

Nagegaan moet echter worden of dezelfde beleidsdoelen ook op andere wijze zouden kunnen worden bereikt en of die manieren effectiever zijn, dan wel voor de burger minder lasten met zich zouden brengen.

Gelet op de verschillende doelstellingen van pseudowetgeving, zoals die blijken uit de bevindingen van de analyse terzake, kunnen twee alternatieve manieren om (deels) dezelfde doelstellingen te bereiken, worden onderscheiden. Dit betreft:

- een ministeriële regeling;
- voorlichting in andere vormen dan pseudowetgeving, bijvoorbeeld door toelichtingen bij wetgeving of informatiebladen van Infomil.

Voorafgaand aan een afweging terzake, moet een aantal opmerkingen worden gemaakt.
Een ministeriële regeling is een zwaarder middel dan een pseudoregeling, terwijl 'voorlichting op andere wijze' als een lichter middel kan worden aangemerkt. In dit verband wordt met 'lichter' aangeduid, dat de normerende werking daarvan lager is; met 'zwaarder' wordt bedoeld dat de normerende werking sterker is. Van modernisering in de zin van 'minder regels' is bij een vervanging van een pseudoregeling door een ministeriële regeling geen sprake; wel kan onder omstandigheden sprake zijn van verduidelijking.
Een ministeriële regeling kan een geschikt middel zijn teneinde sommige doeleinden van pseudowetgeving te vervullen, echter niet voor alle. Een ministeriële regeling heeft een normerende werking en is niet geschikt om informatie te geven. Omgekeerd is een andere vorm van voorlichting dan door middel van pseudowetgeving niet geschikt voor de vervulling van andere functies dan het geven van voorlichting.

Op grond hiervan kunnen ten aanzien van dit onderdeel van de centrale onderzoekvraag de volgende conclusies worden geformuleerd:

1. Wanneer door het pseudowetgevende orgaan – het ministerie van VROM – wordt beoogd één van de mogelijke beleidsdoelen van pseudowetgeving, met uitzondering van het 'slechts' geven van informatie, te bereiken, is pseudowetgeving daarvoor een meer doeltreffend middel dan een ministeriële regeling, indien en voorzover het de bedoeling is aanwijzingen te geven aan het bevoegd gezag maar het uitdrukkelijk de bedoeling is dat het bevoegd gezag een afweging maakt waarbij bijzondere – bijvoorbeeld lokale – omstandigheden tot een afwijking van de pseudoregeling kunnen leiden.

2. Indien het pseudowetgevend orgaan – het ministerie van VROM – met de pseudoregeling beoogt informatie te geven, moet steeds onderzocht worden of, in plaats van voor pseudowetgeving, gekozen kan worden voor een ander middel.
    - Indien voorlichting een wettelijke regeling betreft, dient de toelichting in beginsel bij die regeling gegeven te worden. De normerende werking van de toelichting bij wetten en besluiten is, als gevolg van het belang dat de rechter aan de bedoeling van de wetgever hecht bij de uitleg van wetgeving, sterk. Niet altijd is

mogelijk dit alsnog in memorie van toelichting of nota van toelichting te doen; bovendien wordt soms gewaardeerd dat (elders) een regel nog eens wordt toegelicht en ook milieutechnische informatie wordt gegeven.

- Indien voorlichting geen wettelijke regeling betreft of indien de wettelijke regeling waarover men informatie wil geven al tot stand is gebracht, dient steeds overwogen te worden of kan worden volstaan met informatie op andere wijze, bijvoorbeeld middels de informatiebladen van Infomil. Hierbij moet worden overwogen dat de normerende werking op andere wijze dan pseudowetgeving minder sterk is.

Vermindering, vereenvoudiging, stroomlijning

Voorzover niet door middel van alternatieve, minder belastende, instrumenten dezelfde doelstellingen kunnen worden bereikt, moeten de mogelijkheden tot vermindering, vereenvoudiging en stroomlijning van pseudowetgeving worden geïnventariseerd.

Teneinde deze vraag te beantwoorden is een 'moderniseringstoets' uitgevoerd waarbij de volgende elementen een rol spelen:

- Is er sprake van achterhaalde pseudoregelingen?
- Is er sprake van overlap of tegenstrijdigheden tussen pseudoregelingen?
- Is er sprake van strijd met het legaliteitsbeginsel
- Is er sprake van strijd met de 'aanwijzingen voor de circulaires'?

Op dit punt kunnen de volgende conclusies worden geformuleerd:

3. Van 55 van de 184 geïnventariseerde pseudoregelingen op het terrein van ruimtelijke ordening, milieu en volkshuisvesting kan worden aangenomen dat deze achterhaald is.

4. Tussen de onderzochte pseudoregels als zodanig is geen sprake van overlap of tegenstrijdigheden. De verschillende pseudoregelingen die eenzelfde onderwerp dienen, hebben verschillende functies en bevatten geen overlappende of tegenstrijdige informatie.

5. De meeste pseudoregelingen zijn niet strijdig met het legaliteitsbeginsel. Slechts die pseudoregelingen die beogen te normeren kunnen op gespannen voet met het legaliteitsbeginsel staan. Dat is met name aan de orde bij enkele pseudoregelingen die beogen bij wijze van 'interim-regeling' (wijziging van) wetgeving te vervangen. Daarnaast moet worden opgemerkt dat enkele pseudoregelingen door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als strijdig met de wet zijn aangemerkt. Daarbij is niet zozeer aan de orde dat de pseudowetgever geen bevoegdheid heeft om pseudoregels te stellen of bij het opstellen van die pseudoregels een inbreuk heeft gemaakt op de ruimte van het bevoegd gezag bij het uitoefenen van de bevoegdheid, maar van een verkeerde interpretatie van de wettelijke regeling zelf.

In dit onderzoek zijn geen ernstige inbreuken met de aanwijzingen voor circulaires vastgesteld. Wel worden consequent de aanwijzingen inzake het registreren van de pseudowetgeving en het melden van de verzonden pseudowetgeving per ministerie bij de Rijksbegroting niet nageleefd.

7.4 AANBEVELINGEN

Uit het voorgaande volgen de volgende aanbevelingen:

1. De pseudowetgeving die bij de uitvoering van VROM-wetgeving zou kunnen worden gehanteerd, dient eenduidig te worden gepubliceerd. Daartoe kan een positieve lijst in de Staatscourant worden opgenomen. Nieuwe pseudowetgeving moet steeds in de Staatscourant worden gepubliceerd.

2. Wanneer pseudowetgeving zijn doel heeft bereikt (is uitgewerkt), niet meer kan worden toegepast (bijvoorbeeld omdat de bevoegdheid waarop de regeling betrekking heeft niet langer bestaat) of het beleid terzake is gewijzigd, dient de betreffende pseudoregeling te worden ingetrokken. De bekendmaking daarvan dient te worden gepubliceerd in de Staatscourant. Het opnemen van horizonbepalingen in pseudoregelingen biedt geen afdoende oplossing.

3. Pseudowetgeving dient, digitaal en zonder kosten, beschikbaar te zijn voor alle bestuursorganen die bevoegdheden uitoefenen waarbij de pseudowetgeving kan worden gebruikt.

4. Pseudoregelingen moeten op een eenduidige wijze worden vormgegeven. In het bijzonder moeten de doelstelling, reikwijdte en status daarvan duidelijk worden aangegeven. De nieuwe aanwijzingen voor pseudowetgeving zouden hiervoor de format kunnen leveren.

5. Steeds moet zorgvuldig worden afgewogen of een pseudoregeling het meest geschikte middel is om het beoogde beleidsdoel te bereiken. Wanneer alleen wordt beoogd informatie te geven moet – indien van toepassing - in beginsel worden gekozen voor een toelichting bij een wettelijke regeling. Voor andere gevallen moet worden afgewogen of het minder normerende middel van voorlichting middels informatiebladen van Infomil of anderszins, hetzelfde beleidsdoel voldoende kan dienen.

6. Pseudowetgeving moet in beginsel niet worden gebruikt om vooruitlopende op of in aanvulling op wetgeving (tijdelijk) een normerende regeling te treffen. De pseudoregelingen met een 'interim-regeling' moeten daarom kritisch worden bekeken.

BIJLAGE 1

Tabel 1 bij hoofdstuk 3: vragen gebruikers milieu en RO

Lijst met (niet wettelijke) richtlijnen, circulaires, aanwijzingen en dergelijke die worden gebruikt bij de uitvoering van de milieuwetgeving (pseudowetgeving)

Vraag 1.
Omdat graag willen weten of er daadwerkelijk van alle in de lijst genoemde niet-wettelijke regelingen gebruikt wordt gemaakt, willen wij u vragen een kruisje zetten achter de circulaires, richtlijnen en aanwijzingen en dergelijke waarvan u gebruik maakt bij de uitvoering van VROM regelgeving.

Vraag 2.
Ontbreken er (niet wettelijke) richtlijnen, circulaires, aanwijzingen en dergelijke op deze lijst terwijl u daarvan wel gebruik maakt bij de uitvoering van de VROM regelgeving?

Wm

Brandveiligheid: Bouwbesluit 2003 in relatie tot aanschrijven en gebruiksvergunningen	
Circulaire VOH en de VOM	
Energie in de milieuvergunning	
Aanpassing opslagplaatsen van bestrijdingsmiddelen (CPR?)	
Aanvulling op de brochure veehouderij en Hinderwet	
Aanwijzingsbeleid bijzondere opsporingsambtenaar milieuwetgeving	
Afbakening afvalstoffenwet en Meststoffenwet	
Berging baggerspecie middellange termijn	
Bijdrage besluit openbare lichamen wabm	
Bijgestelde richtlijnen met betrekking tot geurhinder bij autospuiterijen	
Bouwtechnische richtlijnen mestbassins [HBRM 1991]	
Bouwtechnische richtlijnen mestbassins 1990	
Brief inzake de shredderbranche Afvalstoffen	
Circulaire 'afvalstof of niet?' (Stcrt. 2001, 207)	
Circulaire agrarische afvalwaterstromen (Stcrt. 1997, 60 = voorlopige richtlijn agrarische afvalwaterstromen. Zie deze lijst onder afvalwater)	
Circulaire betreffende bedrijfsinterne milieuzorg als basis voor een anderssoortige vergunningverlening en handhaving	
Circulaire betreffende MDW-operatie en regelgeving voor inrichtingen	
Circulaire betreffende uitvoering intentieverklaring basismetaalindustrie	
Circulaire betreffende uitvoering intentieverklaring chemische industrie	
Circulaire betreffende uitvoering intentieverklaring metaal- en elektrotechnische industrie	
Circulaire betreffende uitvoering intentieverklaring papier- en kartonindustrie	

Circulaire betreffende uitvoering intentieverklaring textiel- en tapijtindustrie	
Circulaire betreffende uitvoering intentieverklaring zuivelindustrie	
Circulaire betreffende VNG-werkprogramma milieumaatregelen grafische industrie en verpakkingsdrukkerijen	
Circulaire betreffende werkprogramma aanpassing opslag van verpakte gevaarlijke stoffen bij stuwadoorsbedrijven	
Circulaire betreffende werkprogramma aanpassing opslagplaatsen gevaarlijke stoffen en chemisch afval	
Circulaire betreffende werkprogramma aanpassing overheidsdepot voor klein chemisch afval	
Circulaire werkprogramma milieumaatregelen bij houtimpregneerbedrijven	
Circulaire houdende bekendmaking van beleid ten behoeve van dezonering langs transportleidingen voor brandbare vloeistoffen K1, K2 en K3-categorie	
Circulaire inzake hernieuwde aanwijziging toezichthouders en opsporingsambtenaren	
Circulaire inzake milieubestuursrecht	
Circulaire inzake regelgeving inrichtingen grondwaterbeschermingsgebieden en aanverwante onderwerpen	
Circulaire inzake sanering LPG-tankstations	
Circulaire inzake toepassing van de schadevergoedingsartikelen in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne	
Circulaire inzameling huishoudelijke afvalstoffen	
Circulaire overgangsrecht Wet milieubeheer	
Circulaire risicobenadering voor NS goederen emplacementen	
Circulaire schadevergoedingen (Stcrt. 1997, 168)	
Circulaire schadevergoedingen Aanvulling (Stcrt. 1998, 168)	
Circulaire 65 bedrijfsinterne milieuzorg als basis voor een anderssoortige vergunningverlening en handhaving	
Externe veiligheidsvoorschriften hinderwet voor goederenemplacementen in exploitatie bij NS ten behoeve van het spoorvervoer	
Gebruik van afvalstoffen in de wegenbouw	
Gedogen in het kader Besluit horecabedrijven milieubeheer (Stcrt. 1993, 229)	
Inschakelen van onderzoeksinstituten bij milieuonderzoek	
Inspectie-richtlijn monsterneming en WCA-toetsing van chemisch afval Integrale nota LPG	
Intrekking beschikking milieubijstandsteam	
Kolenafvalstoffen: toepassing van grove en bodemas	
Leidraad besluit verwijdering land- en tuinbouwfolie	
Leidraad besluit verwijdering personenwagen banden	
Leidraad besluit verwijdering wit- en bruingoed	
Omgaan met energieverbruik en meerjaren afspraken bij de milieuvergunning	
Opleiding c.a. van opsporingsambtenaren terzake milieudelicten	

Optimalisering van de eindverwijdering afvalstoffen	
Organisatiebesluit Inspectie Milieuhygiëne	
Regelgeving inzake genetisch gemodificeerde organismen	
Regeling aanwijzing milieugevaarlijke stoffen	
Regeling mandaat handhaving inspectie milieuhygiëne	
Regeling ondermandaat handhaving inspectie milieuhygiëne	
Regeling verslaglegging bijdragen gemeentelijk milieubeleid	
Richtlijn met betrekking tot geurhinder bij autospuiterijen [NB: zie ook de bijgestelde richtlijnen]	
Richtlijn voor chemische wasserijen	
Richtsnoer aanvulling op een milieu-effectrapport	
Stimuleringsregeling milieutechnologie	
Toepassing Hinderwet op veehouderijbedrijven	
Uitvoering Hinderwet mestbassins: handleiding bij de bouwtechnische Richtlijnen Mestbassins	
Uitvoering Hinderwet voor mestbassins: geschiktheidsverklaring	
Uitvoering Hinderwet voor mestbassins: handleiding bouwtechnische richtlijnen	
Vamil afschrijvingen/Milieu-investeringen milieulijst 2002	
Samenwerkingsgebieden Wet gemeenschappelijke regelingen/Afvalstoffenwet	
Risicobeoordeling bestaande stoffen, stcrt. 1995, 122	
Circulaire inwerkingtreding Wet van 21 juni 2001 tot wijziging Wm (structuur beheer afvalstoffen) (Stb. 346), Stcrt. 2002, 65	
Circulaire benodigde gegevens van chemische stoffen, Stcrt. 2003, 197	
Uitvoering en handhaving van het asbestbeleid door gemeenten, stcrt. 1995, 115	
Circulaire uitvoering en handhaving van het Asbest-verwijderingsbesluit, Stcrt. 1996, 53	
Circulaire uitvoering en handhaving van het Asbest-verwijderingsbesluit, Stcrt. 1997, 73	
Sanering spoorweglawaai bij de uitvoering van rail-21-projecten, Stcrt. 1995, 238	
Risicobenadering voor NS-goederenemplacementen, Stcrt. 1995, 165	

Bodem

Tweede fase inwerkingtreding saneringsregeling Wbb, nadere invulling huidig gebruik, Stcrt. 1995, 105	
Saneringsregeling Wbb; tarief beoordeling onderzoeken en saneringsplannen, Stcrt. 1995, 197	
Interventiewaarde bodemsanering voor polycyclische aromatische koolwaterstoffen, Stcrt. 1996, 120	
Regeling financiële bepalingen bodemsanering en Circulaire bijdrageverlening bodemsanering, Stcrt. 1996, 249	
Circulaire bijdragelevering bodemsanering, Stcrt. 1996, 249	
Bepalingen saneringstijdstip voor gevallen van ernstige verontreiniging waarvoor sanering urgent is, Stcrt. 1997, 47	

Voorlopige richtlijnen voor het bevoegd gezag ten aanzien van agrarische afvalwaterlozingen, Stcrt. 1997, 60	
Interventiewaarden bodemsanering tweede en derde tranche, Stcrt. 1997, 169	
Saneringsregeling Wbb: beoordeling en afstemming, Stcrt. 1998, 4	
Circulaire saneringsregeling Wbb: beoordeling en afstemming, Stcrt. 1998, 6	
Gedoogcirculaire vooruitlopend op de wijziging besluit opslaan in ondergrondse tanks, Stcrt. 1998, 28	
Aanvullende circulaire inzake beperking loodbelasting van de bodem bij traditioneel schieten, Stcrt. 1998, 45	
Aanpassing interventiewaarden bodemsanering, Stcrt. 1998, 127	
Traditioneel schieten, Stcrt. 1999, 76	
Verlening circulaire inhoudende voorlopige richtlijnen voor het bevoegd gezag ten aanzien van agrarische afvalwaterlozingen, Stcrt. 2000, 24	
Streefwaarden en interventiewaarden bodemsanering, Stcrt. 2000, 39	
Gedogen in het kader van het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming, Stcrt. 2000, 136	
Circulaire Landsdekkend Beeld, Stcrt. 2002, 14	
Circulaire ouderdomsbepalingen bij bodemverontreiniging op in gebruik zijnde en blijvende bedrijfsterreinen, Stcrt. 2002, 86	
BsB: het gebruik van 'overige bewijsmiddelen' in het bijzonder bij de toepassingen met grond	
Circulaire strafbaarstelling van overtredingen van de Wbb	
Circulaire uitvoering en handhaving bouwstoffenbesluit	
Interimbeleid sanering waterbodemsregionale wateren	
Interim-richtlijn opstellen en toepassen bodemkwaliteitskaarten	
In werkingtreding saneringsregeling Wbb: eerste fase	
Leidraad bodembescherming	
'Nul'situatie in bodembeschermende vergunning/ ontheffingsvoorschriften april 1989	
Rijksbetrokkenheid bij omvangrijke gevallen van bodemverontreinigingen	
Nederlandse richtlijn bodembescherming	

Afval

Leidraad afval- en emissiepreventie, Infomil 1996	
Circulaire inhoudende voorlopige richtlijnen voor het bevoegd gezag ten aanzien van agrarische afvalwaterlozingen (Circulaire agrarische afvalwaterstromen), VROM juli 1995, Stc 1997, nr 60) (strikt genomen is deze circulaire verlopen, maar omdat er geen vervanger is, houdt hij wel zijn pseudo-regeling karakter)	

Geluid

Beoordeling geluidhinder wegverkeer in verband met vergunningverlening Wm, Stcrt. 1996, 44	
MDW-operatie Wet Geluidhinder, Stcrt. 1996, 245	
Geluidhinder veroorzaakt door spoorwegemplacementen; beoordeling in het kader van de vergunningverlening op basis van de Wm, Stcrt. 1998, 14	

Vaststelling hoogst toelaatbare waarde geluidsbelasting bestaande woningen (+/- 15)	
Beoordelingswijze piekgeluiden voor spoorwegemplacementen, Stcrt. 2004, 17	
Handleiding meten rekenen en Industrielawaai	
Handreiking omgevingslawaai	
Handreiking industrielawaai en vergunningverlening	
Circulaire betreffende de inwerkingtreding van de gewijzigde Wgh	
Circulaire bouwlawaai 1991 (10 jaar later)	
Circulaire inzake geluidhinder veroorzaakt door wegverkeer van en naar de inrichting beoordeling in het kader van de vergunningverlening op basis van de Wet milieubeheer	
Geluidsanering langs rijkswegen	
Reconstructie van een weg en de toepassing van de Wet geluidhinder 1988	
Sanering bij reconstructie van Rijkswege	
Schietlawaai (ook circulaire wet milieubeheer)	
Toepassing artikel 59 Wm Uitvoering saneringstaken Wet geluidhinder langs rijkswegen	
Richtlijn 2 <<Hinder voor personen in gebouwen door trillingen>> van Stichting Bouwresearch	
IEC-publicatie nr. 651, uitgave 1979 (bepalen geluidsniveau)	
IEC 61400 Windturbines, uitgave 1996	
Stiltegebieden	

Landbouw

Rapport Stallucht en planten, Instituut voor Plantenziektekundig Onderzoek, 1981	
Richtlijn mestverwerking, Infomil La01, februari 2001	
Richtlijn veehouderij en stankhinder	
Brochure veehouderij en stankhinder	

Lucht

NeR benzeen en parkeergarages, VROM 1997	
Handreiking benzeen en parkeergarages, VROM 1997	
Circulaire emissiebeleid voor energiewinning uit afval en biomassa, VROM april 2002	
Document meten en rekenen geur	

BIJLAGE 2 Tabel 2 bij hoofdstuk 4: tabellen eerste analyse

Legenda van tabel 2:
** niet in handen kunnen krijgen
nnb = nog niet bekend
Licht gearceerd = achterhaald
Donker gearceerd = vermoedelijk achterhaald
Cursief = niet van VROM of VROM geen invloed

	BODEM Pseudoregeling	Gebruikt	Van wie	voor wie	Doel	Gepubliceerd	Status
1	Tweede fase inwerkingtreding saneringsregeling Wbb, nadere invulling huidig gebruik, Stcrt. 1995, 105	x	minister VROM	Bestuurs-organen die zijn genoemd (in de pseudo-regeling)	Uitleg begrip 'huidig gebruik' Saneringsregeling Wbb	Stcrt. 1995, 105	vervallen (door 1998,4 vervangen)
2	Saneringsregeling Wbb; tarief beoordeling onderzoeken en saneringsplannen, Stcrt. 1995, 197	x	minister VROM	Bestuurs-organen die zijn genoemd (in de pseudoregeling; DH, Utr, Adam, Rdam)	brief dient ter bevestiging van de bereikte overeenstemming over art. 39 Wbb	Stcrt. 1995, 197	vervallen (artikel 39 Wbb luidt nu anders)
3	Interventiewaarde bodemsanering voor polycyclische aromatische koolwaterstoffen	x	minister VROM	Bestuurs-organen die zijn genoemd (in de pseudo-regeling)	bekendmaken beleid en informatie	Stcrt. 1996, 120	vervallen (zie 00/39)
4	Regeling financiële bepalingen bodemsanering en Circulaire bijdrageverlening bodemsanering	x	minister VROM	Bestuurs-organen die zijn genoemd (in de pseudoregeling; DH, Utr, Adam, Rdam)	Een aankondiging van hetgeen hieronder staat (96/249)	Stcrt. 1996, 249	vervallen
5	Circulaire bijdragelevering bodemsanering	x	minister VROM	Bestuurs-organen die zijn genoemd (in de pseudoregeling; DH, Utr, Adam, Rdam)	"bekendmaken beleid financiële verhouding tussen minister VROM en de provincies en 4 grote gemeenten ogv saneringsregeling Wbb bekendmaken beleid"	Stcrt. 1996, 249	vervallen (art. 19 regeling fin. Bepalingen bodemsanering)
6	Bepalingen saneringstijdstip voor gevallen van ernstige verontreiniging waarvoor sanering urgent is	x	minister VROM	Bestuurs-organen die zijn genoemd (in de pseudo-regeling)	"bekendmaken beleid systematiek voor bepaling tijdstip waarop met sanering begonnen moet worden bij ernstige bodem-verontreiniging"	Stcrt. 1997, 47	akkoord volgens VROM (zie 00/39). Gaat vervallen binnen één jaar?
7	Interventiewaarden bodemsanering tweede en derde tranche	x	minister VROM mede namens LNV en V&W	Bestuurs-organen die zijn genoemd (in de pseudo-regeling)	"Bekendmaking beleid, vaststelling interventiewaarden bodemsanering, vaststelling indicatieve niveaus voor ernstige verontreiniging (…)."	Stcrt. 1997, 169	schrappen (zie 00/39)

8	Circulaire saneringsregeling Wbb: beoordeling en afstemming	x	minister V&W en VROM	bestuurorganen die zijn genoemd (in de pseudo-regeling)	"geven beleidsregels voor de beoordeling van onderzoek en sanering verontreiniging en afstemming van saneringsregeling met andere wetten"	Stcrt. 1998, 4	
9	Circulaire saneringsregelingen Wbb: beoordeling en afstemming	x	minister VROM	Bevoegd gezag	Mededeling dat Saneringsregeling Wbb: beoordeling en afstemming in Stcrt. 1998, 4 is gepubliceerd.	Stcrt. 1998, 6	schrappen (het is een mededeling, zie 98,4)
10	Gedoogcirculaire vooruitlopend op de wijziging besluit opslaan in ondergrondse tanks	x	minister VROM	Bestuurs-organen genoemd (in de pseudo-regeling)	"Informatie en advies"	Stcrt. 1998, 28	vervallen (geldig tot datum in werkingtreding wijzigings-besluit BOOT)
11	Aanvullende circulaire inzake beperking loodbelasting van de bodem bij traditioneel schieten	x	minister VROM	Bestuurs-organen genoemd (in de pseudo-regeling) bep. Prov.	"aanvulling op circulaire beperking loodbelasting bodem (95/164)"	Stcrt. 1998, 45	vervallen (zie 99/76)
12	Aanpassing interventiewaarden bodemsanering	x	minister VROM	Bestuurs-organen die zijn genoemd (in de pseudo-regeling)-	"bekendmaking beleid", "aanpassing aantal interventiewaarden en parameters (van oudere circulaire)"	Stcrt. 1998, 127	vervallen (zie 00/39)
13	Traditioneel schieten	x	minister VROM	Bestuurs-organen die zijn genoemd (in de pseudo-regeling)	"Handreiking bevoegd gezag"	Stcrt. 1999, 76	vervallen (werkingsduur 4 jaar)
14	Streefwaarden en interventiewaarden bodemsanering	x	minister VROM namens V&W en LNV	Bestuurs-organen die zijn genoemd (in de pseudo-regeling)	"bekend maken beleid", "overzicht geven interventiewaarden ", "vaststellen interventiewaarden ", "geven richtlijnen omgaan niet genormeerde stoffen", "vervangt een aantal circulaires"	Stcrt. 2000, 39	
15	Gedogen in het kader van het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming	x	minister VROM	Colleges B en W, GS	"informatie en advies", "minister adviseert bo's bij uitvoering en handhaving rekening te houden met circulaire"	Stcrt. 2000, 136	"Geldig tot datum in werking treding wijzigings-besluit BOOT"
16	Circulaire Landsdekkend Beeld	x	minister VROM	Bestuurs-organen die zijn genoemd	"geven beleidsregels nulmeting …"	Stcrt. 2002, 14 (vervallen per 1-5-2005)	vervallen
17	Circulaire ouderdomsbepalingen bij bodemverontreiniging op in gebruik zijnde en blijvende bedrijfsterreinen	x	minister VROM	Bestuurs-organen die zijn genoemd (bevoegd m.b.t. Wbb) particulieren en bedrijven	"Ouderdoms-bepaling Protocol voor subsidie"	Stcrt. 2002, 86	

18	BsB: het gebruik van 'overige bewijsmiddelen' in het bijzonder bij de toepassingen met grond	x	minister VROM	Bestuurs-organen die zijn genoemd (in de pseudo-regeling)	"verduidelijking en informatie (BSB; óverige bewijsmiddelen')"	www.minvrom.nl	
19	Circulaire strafbaarstelling van de overtredingen van de Wbb	x	minister van justitie en staats-secretaris namens minister		Was onduidelijkheid en een legislatieve onjuistheid. Vandaar circulaire.	Stcrt. 94, 166 (ook in leidraad bodem)	Achterhaald
20	Circulaire uitvoering en handhaving bouwstoffenbesluit	x	minister VROM	College B en W	Verstrekken van informatie	Brief van VROM (Cdrom MilieuTotaal)	
21	Interim-beleid sanering waterbodemsregionale wateren	x	minister VROM		"interimbeleid sanering waterbodems regionale wateren (gelding tot inwerkingtreding wijziging Wbb)"	Stcrt. 94, 138	vervallen
22	Interim-richtlijn opstellen en toepassen bodemkwaliteitskaarten (interim-richtlijn bodemkwaliteitskaarten)	x	niet aange-geven van wie		Verstrekken informatie opstellen en toepassen bodemkwaliteits-kaarten (bevat minimale eisen en randvw)?	www.minvrom.nl	Achterhaald
23	In werkingtreding saneringsregeling Wbb: eerste fase	x	Hoofd-directie milieu-kwaliteit en emissie-beleid, directie bodem afdeling bodem-sanering	genoemde bestuurs-organen (in de pseudo-regeling)	"de nieuwe Wbb treedt in 3 fasen in werking"	Stcrt. 94, 107	Achterhaald
24	Leidraad bodembescherming (bevat ook wetten en regelingen. Hier zijn alleen de daarin opgenomen pseudoregelingen van belang)	x	VROM	Bevoegd gezag	Deskundigheid	SDU publicatie	
25	Nulsituatie in bodembeschermende vergunning/ ontheffingsvoorschriften april 1989	x	regionale inspec-teur volksge-zondheid voor de milieu-hygiëne	genoemde bestuurs-organen (in de pseudo-regeling)	notitie over voorschriften nulsituatie waar nu nog geen amvb's voor bestaan. Wbb's raamwet.	Cdrom MilieuTotaal	Achterhaald
26	**Rijksbetrokkenheid bij omvangrijke gevallen van bodemverontreiniging	Niet gebruikt				?	Achterhaald
27	Nederlandse richtlijn bodembescherming	x	infomil		over bodem-bescherming in veel amvb's e.d. naar verwezen	www.infomil.nl	
28	Circulaire Toepassing van Staalslak en hoogovenslak(zand) in aanvullingen en ophogingen	?	Minister VROM	Genoemde bestuurs-organen (uiteindelijk worden er ook aanbevelingen aan aannemers e.d. gedaan)	Informatie en advies. Wordt aangegeven hoe met een bepaalde toepassing kan worden omgegaan	Stcrt. 2005, 128, p. 19	

29	**Berging baggerspecie middellange termijn	x	nnb	nnb	nnb	nnb	Achterhaald
	Pseuodregelingen, totaal = 29 **Niet in handen kunnen krijgen = 2**	**Gebruikt = 29**	**Van VROM (al dan niet in samen-werking met andere ministeries) = 24** **Van de regionale inspecteur volks-gezondheid voor de milieu-hygiëne = 1** **Van Infomil = 1** **Niet aan-gegeven = 1**	**Vrijwel altijd bevoegd gezag (al dan niet expliciet genoemd welke). In een enkel geval eveneens genoemd particulieren en bedrijven**	**Strt = 21** **Onbekend = 1** **VROM website = 2** **SDU = 1** **Infomil website = 1** **Cdrom = 2**	**Vervallen/ schrappen totaal = 13** **Vermoedelijk achterhaald = 6**

	GELUID Pseudoregeling	Gebruikt	Van wie	Voor wie	Doel	Gepubliceerd	Status
1	Beoordeling geluidhinder wegverkeer in verband met vergunningverlening Wm	x	VROM	besturen en provincie Waarbinnen een emplacement	"advies en informatie"	Stcrt. 1996, 44	
2	MDW-operatie Wet Geluidhinder	x	VROM	Bevoegd gezag?	Informeren over MDW-advies en kabinetsstandpunt, wordt ingegaan op vervolgtraject, wordt ingegaan op uitvoering huidige taken Wgh	Stcrt. 1996, 245	schrappen
3	Geluidhinder veroorzaakt door spoorwegemplacementen; beoordeling in het kader van de vergunningverlening op basis van de Wm	x	VROM	besturen en provincie Waarbinnen een emplacement	"advies en informatie"	Stcrt. 1998, 14	
4	Vaststelling hoogst toelaatbare waarde geluidsbelasting bestaande woningen (+/- 15)	x	VROM	Bevoegd gezag?	bekendmaken geluidsgrens-waarden	Stcrt. (15 verschillende)	schrappen
5	Beoordelingswijze piekgeluiden voor spoorwegemplacementen	x	VROM	Colleges B en W, GS	advies vergunning-verlening 8 Wm spoorwegemplace-menten	Stcrt. 2004, 17	
6	Handleiding meten en rekenen Industrielawaai	x	VROM	Bevoegd gezag?	"voorschriften, wenken en randvw voor meet- en rekenmethoden te geven om geluid afkomstig van inrichtingen vast te stellen"	www.minvrom.nl	
7	Handreiking omgevingslawaai	x	VROM	medewerkers agglomeratiegemeenten	"een hulpmiddel opstellen geluidsbelasting-kaarten en actieplannen agglomeratie-gemeenten"	www.minvrom.nl	
8	Handreiking industrielawaai en vergunningverlening	x	VROM	"primair bedoeld voor ambtenaren die adviseren over geluidsaspect in vergunning"	overheden een hulpmiddel bieden bij voorkomen en beperken geluidhinder van hinder door industrielawaai	www.infomil.nl	
9	Circulaire betreffende de inwerkingtreding van de gewijzigde Wgh	x	VROM	Colleges B en W, GS	Wordt informatie gegeven over de gevolgen van de wijziging van de Wgh en de uitvoerings-besluiten voor de provinciale en gemeentelijke praktijk	Stcrt. 93, 103	Achterhaald

10	Circulaire bouwlawaai 1991 (10 jaar later)	x	VROM	gemeentelijke en provinciale besturen	geluidsoverlast bouw en sloop moet verder beperkt	www.minvrom.nl	
11	Geluidsanering langs rijkswegen	x	VROM	Bestuurs-organen die zijn genoemd (sanering)	modelbepalingen overeenkomst bijdrage regeling	Nog niet bekend (gevonden in: S&J 29-4-83)	Achterhaald
12	Reconstructie van een weg en de toepassing van de Wet geluidhinder 1988	x	VROM	Bevoegd gezag	In de richtlijn wordt o.a. nader aangegeven wanneer sprake is van reconstructie van een weg in de zin van de Wgh.	VROM publicatiereeks	Achterhaald
13	Circulaire inzake sanering bij reconstructie van Rijkswegen	x	VROM	Besturen provincies en regionale inspecteurs Volksgezond-heid	Informatie over afstemmingsknel-punt sanering - rijksbijdrage	Stcrt. 1992, 58	Achterhaald
14	Schietlawaai (ook circulaire wet milieubeheer)	x	minister milieu-hygiëne	gemeentelijke en provinciale besturen	richtlijnen voor de beoordeling van schietlawaai en de daarbij in acht te nemen grenswaarden	Nog niet bekend (CDrom Milieutotaal)	.
15	Circulaire toepassing artikel 59 Wgh	x	VROM	gemeentelijke en provinciale besturen	Informatie over de toepassing van het gewijzigde artikel 59 Wgh	Nog niet bekend (S&J)	Achterhaald
16	Uitvoering saneringstaken Wet geluidhinder langs rijkswegen	X	minister V&W en milieu-hygiëne	Bestuurs-organen die zijn genoemd	over een bijdrage regeling bij sanering; bestrijding geluidhinder in urgente saneringssituatie	Stcrt. 82, 212	Achterhaald
17	*** Richtlijn 2 <<Hinder voor personen in gebouwen door trillingen>> van Stichting Bouwresearch*	*x*	*SBR*	*Nog niet bekend*	*Deskundig*	*Op te vragen bij SBR voor 30 euro*	
18	*** IEC-publicatie, nr. 651, uitgave 1979 (bepalen geluidsniveau)*	*Niet gebruikt*	*Normali-satie Instituut?*	*Nog niet bekend*	*Deskundig*	*Op te vragen voor 161 euro bij www.2nen.nl*	
19	*** IEC 61400 Windturbines, uitgave 1996*	*x*	*Normali-satie Instituut?*	*Nog niet bekend*	*Deskundig*	*Op te vragen (tegen betaling) bij www.2nen.nl*	
20	Stiltegebieden	x	minister milieu-hygiëne	genoemde bo's	vooruitlopend op inwerkingtreding hoofdstuk stiltegebieden Wgh	Nog niet bekend (gevonden in CD rom Milieutotaal)	
21	*Uitgave evenementen met een luidruchtig karakter van de inspectie Limburg (toetsingskader voor APV evenementen)*	*x*	*inspectie Milieu-hygiëne Limburg*	*Bevoegd gezag*	*De Nota biedt gemeenten een handreiking voor de belangenafweging van geluidhinder bij evenementen. Juridische kaders uiteen gezet.*	*www.infomil.nl*	
22	*****Akoestisch spoorboekje; bekend onder de naam ASWIN Uitgave van bureau 't Hart. verplicht toe te passen verkeersprognoses voor spoor- en metrolijnen*	*x*	*Bureau t Hart*	*nnb*	*nnb*	*Bureau t Hart*	

23	Sanering spoorweglawaai bij de uitvoering van rail-21-projecten	x	VROM	besturen gemeenten, provincies, samenwerkings verbanden op het gebied van geluidhinder-bestrijding	Nader informeren over inhoud gemaakte afspraken (bijdrage sanering en uitvoering projecten) en de gevolgen die daaruit voortvloeien	Stcrt. 1995, 238	
	Pseudoregelingen, totaal = 24 **Regelingen nog niet in handen kunnen krijgen/inzien = 4**		**VROM = 18** **Normali satie Instituut = 2** **Insp. Limburg = 1** **SBR = 1**	**Vrijwel altijd bevoegd gezag (al dan niet expliciet genoemd welke). In een enkel geval eveneens genoemd particulieren en bedrijven**		**Stcrt.= 9** **Infomil website = 2** **VROM website = 3** **Normalisa-tie Instituut = 2** **SBR = 1** **Nog niet bekend = 6**	**Achterhaald = 2** **Vermoedelijk achterhaald = 6**

	LUCHT Pseudoregeling	Gebruikt	Van wie	Voor wie	Doel	Gepubliceerd	Status
1	Nederlandse emissierichtlijnen lucht, april 2003	x	Infomil (voorbereid door adviesgroep NeR; vertegen-woordigers overheidsin stanties en van de koepels van het bedrijfs-leven)	Vergunning-verleners, bedrijven en adviesbureau's	Harmoniseren milieu-vergunningen wat betreft emissies naar de lucht (bron voor alara en bbt)	www.infomil.nl	
2	Handreiking benzeen en parkeergarages	x	VROM (die van 1997 was van VROM, IPO, VNG; die versie is in 2001-2002 herzien)	Bevoegd gezag	Informatie over hoe om te gaan met benzeen en parkeergarages	Publicatiereeks VROM	
3	Circulaire emissiebeleid voor energiewinning uit afval en biomassa	x	VROM	Colleges B en W, GS	Bekendmaken nieuw emissiebeleid. Richtsnoer	Publicatiereeks VROM	
4	Document meten rekenen en geur	x	VROM (opgesteld door Witteveen en Bos en DHV in opdracht van VROM)	Bevoegd gezag	"Het document bevat de stand van de onderzoeks-techniek op het gebied van geur." Besproken worden emissiemetingen, veldmetingen en en hindermetingen. Op ingegaan op wijze waarop moet worden omgegaan met geur. Bedoeling is te komen tot gestandaardi-seerde aanpak van geuronderzoek in Nederland.	Publicatiereeks VROM (Rapportnr.: Lucht & energie 115) December 1994 . Prijs 16 gulden	
5	Brieven over fijn stof in het kader van Europese richtlijn luchtkwaliteit	X	VROM	Bevoegd gezag	Informatie en beleid over fijn stof	bijvoorbeeld Tweede Kamer, 2005-2006, 30175, nr. 10	
	Pseudoregelingen = 5		**VROM = 4** **Infomil = 1 (voorbereid door advies-groep NeR)**	**Allemaal in elk geval voor bevoegde instanties en in een enkel geval voor 'bedrijven en adviesbureaus'**		**Infomil website = 1** **Publicatie-reeks VROM = 3** **Tweede Kamerstuk = 1**	**Achterhaald/ver moedelijk achterhaald = 0**

	LANDBOUW Pseudoregeling	Gebruikt	Van wie	Voor wie	Doel	Gepubliceerd	Status
1	*** Rapport Stallucht en planten, Instituut voor plantenziektekundig onderzoek 1981*	*x*	*Instituut voor Plante kundig Onderzoek*	*Bevoegd gezag en betrokkenen*	*Handvatten en afstanden gegeven voor planten en stallucht.*	*Publicatie van Instituut Plantekundig Onderzoek*	
2	Richtlijn mestverwerkingsinstallaties , Infomil La01, februari 2001	Niet gebruikt	VROM	Bevoegd gezag gemeenten en provincies en bedrijfsleven	Toetsingskader mestverwerkings-installaties (kleinschalige centrale en op boerderijniveau)	www.infomil.nl	
3	Handreiking (co-)vergisting van mest Lao6, april 2005	Nieuw	VROM	Betrokken partijen (aannemelijk bevoegd gezag en andere betrokkenen)	Juridisch kader milieu, ruimtelijke ordening als stankwetgeving wordt gegeven met betrekking tot (co)vergisting mest	www.infomil.nl Ook als bijlage bij Tweede Kamerstuk, 28385, nr. 46	
4	Richtlijn veehouderij en stankhinder 1996	x	VROM (namens LNV)	Provincies en Gemeenten	Met richtlijn wordt aan gemeenten een beoordelings-methode aangereikt gebaseerd op de meest recente inzichten over de aanvaardbaarheid van stankhinder door veehouderijen	www.infomil.nl	
5	*Brochure veehouderij en stankhinder Hinderwet (VNG 1985)*	*x*	*VNG*	*Provincies en Gemeenten*	*Voor een beoordeling van de omgevings-categorien, behoudens een aantal uitzonderingen*	*Publicatie-reeks VROM*	
6	Handreiking juridische aspecten vergunningverlening mestbewerking en -verwerking	?	Een regiegroep en Infomil	Bevoegd gezag	Doel is om de juridische aspecten van de huidige milieuhygienische wet- en regelgeving weer te geven	www.infomil.nl	
7	Brief minister VROM ammoniakwetgeving	x	VROM	Bevoegd gezag	Informatie over ammoniak-wetgeving	Bijvoorbeeld Tweede Kamer 2000-2001, 24445, nr. 59	
8	***Bouwtechnische richtlijnen mestbassins [HBRM 1991]*	*x*	*CUR*	*nnb*	*(Milieu)technisch*	*www.cur.nl*	
9	***Bouwtechnische richtlijnen mestbassins 1990*	*x*	*CUR*	*nnb*	*(Milieu)technisch*	*www.cur.nl*	
10	**Uitvoering Hinderwet voor mestbassins: geschiktheidsverklaring	x					Achterhaald
	Pseudoregelingen, totaal = 10		**VROM = 4**			**Infomilwebsite = 4**	
	Niet in handen kunnen krijgen = 3		**Instituut plantekundig onderzoek = 1**			**Publicatie Instituut Plantekundig Onderzoek = 1**	
			VNG = 1			**Publicatiereeks VROM = 1**	
			Infomil = 1			**Tweede Kamerstuk(ken) = 1**	
			CUR = 2			**Publicatie CUR = 2**	

	AFVAL, STOFFEN Pseudoregeling	Gebruikt	Van wie	Voor wie	Doel	Gepubliceerd	Status
1	Voorlopige richtlijnen voor het bevoegd gezag ten aanzien van agrarische afvalwaterlozingen	x	minister VROM en VNG directeur	Bestuurs-organen die zijn genoemd (in de pseudoregeling)	"Informatie en advies"	Stcrt. 1997, 60	verlengd
2	Verlening circulaire inhoudende voorlopige richtlijnen voor het bevoegd gezag ten aanzien van agrarische afvalwaterlozingen	x	minister VROM	Bestuurs-organen die zijn genoemd (in de pseudo-regeling)	"informatie", "verlengt een andere richtlijn"	Stcrt. 2000, 24	
3	**Afbakening afvalstoffenwet en Meststoffenwet	x	nnb	nnb	nnb	nnb	Achterhaald
4	**Brief inzake de shredderbranche Afvalstoffen	x	VROM?	nnb	nnb	Stcrt?	Achterhaald
5	Circulaire agrarische afvalwaterstromen	x				Stcrt. 1997, 60	
6	**Circulaire inzameling huishoudelijke afvalstoffen	x	nnb	nnb	nnb	nnb	Achterhaald
7	**Gebruik van afvalstoffen in de wegenbouw	x				Publicatie-reeks VROM? [november 1983 02n33n, DOMH/AST]	Achterhaald
8	Inspectie-richtlijn monsterneming en WCA-toetsing van chemisch afval	x	Hoofdinspectie van de Volksgezondheid voor de hygiëne van het milieu)		Richtlijnen en criteria om toets uit te voeren	Publicatie-reeks Volksgezond-heid (91-01)	Achterhaald
9	Kolenafvalstoffen: toepassing van grove en bodemas	x	VROM	Genoemde bestuurs-organen		Publicatie reeks Ministerie [24 maart 1983, nr. 2.523.232, DGMH/AST]	Onbekend
10	Leidraad besluit verwijdering land- en tuinbouwfolie	x	VROM	nnb	Informatie(hulp middel) voor het indienen van een mededeling besluit verwijdering land- en tuinbouwfolie. En informatie gegeven over welke criteria bij de toetsing daarvan worden gehanteerd (beleid bekendmaken).	Publicatie-reeks VROM	Onbekend
11	Leidraad besluit verwijdering personenwagen banden	x	VROM	nnb	Informatie (hulpmiddel) voor het indienen van een mededeling besluit verwijdering personenwagenbanden. En informatie gegeven over welke criteria	Publicatie-reeks VROM	Onbekend

					bij de toetsing daarvan worden gehanteerd (beleid bekendmaken).		
12	Leidraad besluit verwijdering wit- en bruingoed	x	VROM	Producenten en importeurs	Informatie (hulpmiddel) voor het indienen van een mededeling door producenten en importeurs bij de minister op grond van besluit verwijdering wit- en bruingoed (10.4 amvb). En informatie gegeven over welke criteria bij de toetsing daarvan worden gehanteerd (beleid bekendmaken).	Publicatie-reeks VROM	Onbekend
13	**Optimalisering van de eindverwijdering afvalstoffen	x					Achterhaald
14	Risicobeoordeling bestaande stoffen	Niet gebruikt	VROM	Bestuurs-organen en betrokkenen?	Mededeling over wijze waarop overheid EG-verordening zal uitvoeren 793/93	Stcrt. 1995, 122	
15	Circulaire inwerkingtreding Wet van 21 juni 2001 tot wijziging Wm (structuur beheer afvalstoffen)	x	VROM	Colleges B en W en GS	Informatie en advies. Wordt ingegaan op consequenties overgangsperiode inwerkingtreding nieuwe wet voor regelgeving provinciaal niveau	Stcrt. 2002, 65	
16	Circulaire benodigde gegevens van chemische stoffen	x	VROM en VW	College B en W /Bestuur en hoofdingenieur directeur	Aandacht vragen voor besluitvorming vergunning-aanvraag die mede betrekking heeft op te emitteren of te lozen stoffen	Stcrt. 2003, 197	
17	Uitvoering en handhaving van het asbestbeleid door gemeenten	x	VROM en EZ	College B en W, besturen gemeentelijke samenwerkings verbanden, regionale inspecteurs milieuhygiëne +volkshuis-vesting, medisch milieukundigen van de GGD, bestuur VNG	Verstrekken informatie' . Bevorderen goede uitvoering en handhaving asbestbeleid	Stcrt. 1995, 115	

18	Circulaire uitvoering en handhaving van het Asbest-verwijderingsbesluit	x	VROM	College B en W, besturen en gemeentelijke samenwerkings verbanden, regionale inspecteurs milieuhygiëne +volkshuis-vesting, commandanten regionale corpsen politie, regio-directeuren Arbeid-sinspectie, directeur stafbureau OM	Interim-regeling. Bevorderen goede uitvoering en handhaving asbestverwijdering sbesluit en de daarmee in overeenstemming gebrachte gemeentelijke voorschriften van de gemeentelijke bouwverordening (verzoek om medewerking en advies)'	Stcrt. 1996, 53	
19	Circulaire uitvoering en handhaving van het Asbest-verwijderingsbesluit	x	VROM	College B en W, besturen gemeentelijke samenwerkings verbanden, regionale inspecteurs milieuhygiëne +volkshuis-vesting, commandanten regionale corpsen politie, regio-directeuren Arbeids-inspectie, directeur stafbureau OM	Onderscheid bouwwerk object en inwerkingtreding artikelen (en gedoogbeleid. Bevorderen goede uitvoering en handhaving asbestverwijdering sbesluit en de daarmee in overeenstemming gebrachte gemeentelijke voorschriften van de gemeentelijke bouwverordening (verzoek om medewerking en advies)'	Stcrt. 1997, 73	
	Pseudoregelingen, totaal = 19 **Niet in handen kunnen krijgen = 5**		**VROM = 13** **NNB = 2** **Inspectie = 1**			**Stcr. = 13** **NNB = 2** **Publicatie-reeks VROM = 6**	**Achterhaald = 5** **Vermoedelijk Achterhaald = 6**

	WM ALGEMEEN Pseudoregeling	Gebruikt	Van wie	Voor wie	Doel	Gepublieerd	Status (mede ontleend aan mededelingen afkomstig van het Ministerie van VROM en Infomil)
1	Circulaire VOH en de VOM	x	VROM	Bevoegd gezag? Ook betrokkenen	inhoud en voorwaarden VOH en VOM worden omschreven. Bij ovh, bedrijven en derde belanghebbenden bestond bovendien behoefte aan duidelijkheid en eenduidigheid.	www.infomil.nl	
2	Energie in de milieuvergunning	x	VROM en EZ	Bevoegd gezag?	aangegeven wordt hoe moet worden omgegaan met vergunning-verlening en handhaving (mbt energie). Daarnaast zijn nieuwe ontwikkelingen zoals juri aanleiding voor circulaire.	o.a. www.infomil.nl (en senter-novem site)	
3	CPR-richtlijn inzake aanpassing opslagplaatsen van bestrijdingsmiddelen [CPR-richtlijnen zijn thans PGS; zie verder over CPR richtlijnen helemaal onderaan]	x	VROM / Commissie preventie van Rampen	Voor bo's, bedrijven en particulieren	Technische maatregelen gedefinieerd die het risico bij de bron verminderen	op te vragen bij Commissie Preventie van Rampen door Gevaarlijke Stoffen	
4	*Aanwijzingsbeleid bijzondere opsporingsambtenaar milieuwetgeving*	*Niet gebruikt*	*MINJUST*	*overige ministers, besturen gemeenten, provincies, waterschappen en zuiverings-schappen*	*aanwijzingsbeleid behoefde toelichting*	*Stcrt.*	*Achterhaald*
5	Bijgestelde richtlijnen met betrekking tot geurhinder bij autospuiterijen	x	VROM/ Hoofdinspec-teur Volks-gezondheid voor de milieu-hygiëne	Bevoegd gezag en houder inrichting?	algemeen advies i.h.k.v. vergunning-verlening (geur)	www.infomil.nl (gescande versie richtlijn)	
6	**Circulaire betreffende bedrijfsinterne milieuzorg als basis voor een anderssoortige vergunningverlening en handhaving	x	VROM	Bevoegd gezag	Hulpmiddel bedrijfsinterne milieuzorg	nnb	Achterhaald door VOH/VOM
7	**Circulaire betreffende MDW-operatie en regelgeving voor inrichtingen	x	nnb	nnb	nnb	nnb	Achterhaald

8	***Circulaires betreffende VNG-werkprogramma milieumaatregelen grafische industrie en verpakkingsdrukkerijen, aanpassing opslag van verpakte gevaarlijke stoffen bij stuwadoorsbedrijven, aanpassing opslagplaatsen gevaarlijke stoffen en chemisch afval, aanpassing overheidsdepot voor klein chemisch afval en bij houtimpregneerbedrijven Let op: totaal 4 richtlijnen die hier als 1 worden gezien*	*x*	*VNG?*	*nnb*	*nnb*	*nnb*
9	Circulaire houdende bekendmaking van beleid ten behoeve van de zonering langs transportleidingen voor brandbare vloeistoffen K1, K2 en K3-categorie	x	VROM	Colleges B en W en GS	Bekendmaken beleid. Handreiking voor de wijze waarop een vanuit het oogpunt van externe veiligheid verantwoorde zonering toegepast kan worden langs nieuwe trace's van dergelijke leidingen en bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van bestaande leidingen. Veiligheidsafstand en gegeven.	gescande versie van de brief op www.minvrom. nl
10	Circulaire inzake hernieuwde aanwijziging toezichthouders en opsporingsambtenaren	x	VROM	Genoemde bestuurs-organen	"advies en informatie". Informatie over harmonisatie van diverse wettelijke regelingen voor aanwijzing van toezichthouders op het terrein milieuwetgeving. Sinds 1 maart 1993 nieuwe grondslag; artikel 18.4 Wm.	Stcrt. 1993, 252
11	Circulaire inzake milieubestuursrecht	x	VROM	Genoemde bestuurs-organen	"Informatie". Wordt informatie verstrekt over de Awb en de relatie Awb - Wm. Ook wordt vooruitgekeken met betrekking tot de Awb.	Stcrt. 1994, 24

12	Circulaire inzake regelgeving inrichtingen grondwaterbeschermings-gebieden en aanverwante onderwerpen	x	VROM	Genoemde bestuurs-organen	"advies en informatie". In de circulaire worden de gevolgen (voor de regelgeving) ten aanzien van inrichtingen in grondwaterbescher mingsgebieden aangegeven als gevolg van enkele wetswijzingen, of inwerkingtreding daarvan zoals inwerkingtreding van de Wet milieubeheer. Tevens worden enkele aan verwante onderwerpen besproken.	Stcrt. 1993, 145	
13	**Circulaire inzake sanering LPG-tankstations	x	nnb	nnb	nnb	www.infomil.nl	
14	Circulaire inzake toepassing van de schadevergoeding-sartikelen in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne	x	VROM	besturen gemeenten en provincies	" informeert over instemmingsbeleid van de minister van VROM en heeft verder tot doel een eenduidige behandeling van verzoeken om schadevergoeding te bevorderen"	Publicatie-reeks VROM (92065/b/4-92 en 5613/105)	Achterhaald
15	Circulaire overgangsrecht Wet milieubeheer	x	VROM	Bevoegd gezag en betrokkenen?	Toepassing overgangsrecht Wm	Stcrt. 1993	Achterhaald
16	Circulaire schadevergoedingen	x	n.a. VROM?	Bevoegd gezag?	Informeren over instemmingsbeleid minister en bevorderen eenheid eenduidige behandeling aanvragen schadevergoeding	Stcrt. 1997, 246	
17	Circulaire schadevergoedingen Aanvulling	x	VROM	Colleges B en W en GS	Informatie over hoe om te gaan met schadevergoeding sverzoek bij intrekking vergunning	Stcrt. 1998, 168	Onbekend
18	**Circulaire 65 bedrijfsinterne milieuzorg als basis voor een anderssoortige vergunningverlening en handhaving	x	nnb	nnb	nnb	nnb	Achterhaald door VOH/VOM
19	**Externe veiligheidsvoorschriften hinderwet voor goederenemplacementen in exploitatie bij NS ten behoeve van het spoorvervoer	x	VROM	Bevoegd gezag	In hoofdstuk IV zijn modelvoorschriften opgenomen. Tevens wordt de selectie-methode voor het wel/ niet uitvoeren van een kwanti-tatieve risico-analyse beschreven.	Publicatie-reeks VROM [mei 1991, DGM/MSRI/ 5391004]	Onbekend

20	Gedogen in het kader Besluit horecabedrijven milieubeheer	x	VROM		informatie en anticipatie (gedogen) mbt wetswijziging	Stcrt. 1993, 229	Achterhaald door VOH/VOM
21	**Inschakelen van onderzoeksinstituten bij milieuonderzoek	x					Achterhaald
22	Integrale nota LPG	x	VROM	besturen gemeenten en provincies	over integrale nota LPG	MilieuTotaal Cdrom	
23	Circulaire omgaan met energieverbruik en meerjaren afspraken bij de milieuvergunning	x	VROM en EZ	Bevoegd gezag?	Dienen als uitgangspunt om energie verbruik en -besparing in een vergunning te toetsen [Opgevolgd door energie in de milieuvergunning]	jun-94	Achterhaald
24	*Opleiding c.a. van opsporingsambtenaren terzake milieudelicten*	*Niet gebruikt*	*Minjust*	*Besturen gemeenten, provincies en waterzuiverings schappen*	*wordt informatie gevraagd en gegeven ivm opsporingsambten aren*	*nnb (MilieuTotaal Cdrom)*	*Achterhaald*
25	Richtlijn met betrekking tot geurhinder bij autospuiterijen [NB: zie ook de bijgestelde richtlijnen]	x	VROM, hoofd-inspectie voor de hygiëne van het milieu	Bevoegd gezag	Hulpmiddel (uitgangspunt) beoordeling geurhinder autospuiterijen.	Publicatie-reeks VROM [1-9-1988 publicatie vrom 88-02]	Achterhaald
26	Richtlijn voor chemische wasserijen	x	VROM	Bevoegd gezag>?	Hulpmiddel vergunningverlening met betrekking tot gevolgen voor het milieu ten gevolge van chemische wasserijen		Onbekend
27	Richtsnoer aanvulling op een milieu-effectrapport	x	VROM en LNV	Bevoegd gezag, initiatiefnemers en derde belanghebbend en	Richtsnoer is eeen handreiking hoe op zorgvuldige wijze met aanvulling kan worden omgegaan	nnb Milieutotaal Cdrom]	Onbekend
28	Risicobenadering voor NS-goederenemplacementen	x	VROM	colleges GS en B en W	Bekendmaking beleid en advies EN voorschriften e.d veiligheid rondom spoorwegen	Stcrt. 1995, 165	
29	Handreiking Besluit financiële zekerheid milieubeheer	?	VROM	Bevoegd gezag	Ondersteuning bij uitvoeren van het besluit	www.minvrom.nl	
30	*CPR-richtlijnen (er zijn meerdere CPR richtlijnen, maar hier worden ze onder één noemer gevat)*	*X*	*Commissie Preventie van Rampen door gevaarlijke stoffen / VROM*	*Bevoegd gezag (en bedrijven)*	*Hulpmiddel bij vergunning-verlening en 8.40 amvb's / Technische maatregelen gedefinieerd die het risico bij de bron verminderen*	*Thans op te vragen bij de SDU. Ook op de site van VROM www.minvrom.nl zijn cpr (PGS) te vinden*	
31	*Werkboek milieumaatregelen metaal en elektrotechnische industrie / vleesindustrie / grafische industrie en verpakkingsmiddelen / betonmortel- en betonproductieindustrie (totaal 5 documenten die onder één noemer worden gevat)*	*X*	*Fo-industrie*	*Bedrijven en bevoegd gezag*	*Dient ter uitvoering en ondersteuning van de intentieverklaring. Bevat een leidraad voor het beoordelen van BMP's. Maatregelen opgenomen waarbij de stand der techniek als*	*www.fo-industrie.nl*	

					uitgangspunt is genomen.		
32	Handreiking goede voorbeelden vergunningenmanagement	?	Minister VROM	Bevoegd gezag	"Doel is gemeenten en provincies te stimuleren goede voorbeelden van anderen over te nemen, om relatief snel winst te kunnen boeken zonder het wiel zelf uit te hoeven vinden."	www.minvrom.nl	
33	Handreiking stad & milieubenadering	?	Minister VROM (IPO, VNG)	Bevoegd gezag, (beleidsmakers en marktpartijen).	"Hulpmiddel om Stad- en milieubenadering zo goed mogelijk toe te passen". De handreiking beoogt inzicht te verschaffen in werkwijzen, rollen en inhoudelijke criteria.	www.minvrom.nl	
34	Stappenplan Handreiking IPPC	?	Infomil	Bevoegd gezag en bedrijven	Hulpmiddel voor toepassing Wm en Wvo (in verband met veranderingen van die wetten vanwege implementatie IPPC-richtlijn)	www.infomil.nl (er is alleen een digitale versie die online te raadplegen is)	
35	Handleiding externe veiligheid inrichting	?	Infomil	Bevoegd gezag, brandweer	informeren over werking en gevolgen besluit externe veiligheid inrichtingen = hulpmiddel voor toepassing Blk 2005	www.infomil.nl (V04)	
	Pseudoregelingen, totaal = 35 **Niet in handen kunnen krijgen / inzien = 7**		**VROM (of voorloper daarvan en al dan niet in samen werking met een andere instantie of ministerie) = 24** **Infomil = 2** **Justitie = 1** **Commissie preventie van rampen door gevaarlijke stoffen = 1** **FO-industie = 1** **NNB = 3** **VNG = 1**	**Vrijwel altijd bevoegd gezag (al dan niet expliciet genoemd welke). In een enkel geval eveneens genoemde instanties of personen.**		**Staats-courant = 9** **Infomil Website = 6** **VROM Website = 5** **Publicatie-reeks VROM = 3** **FO-industrie = 1** **NNB = 6 (waarvan 3 cdrom Milieu Totaal)**	**Achterhaald = 8** **Vermoedelijk achterhaald = 8**

Legenda tabel Volkshuisvesting:

Gearceerde tekst = Niet ingetrokken maar feitelijk niet meer aan de orde.

	Volkshuisvesting Gebruikt	Van wie	Voor wie	Doel	Gepubliceerd
1	Mutaties bij gegarandeerde leningen voor eigen woningen met toepassing van de rijksdeelnemingsregeling; circulaire aan de colleges van burgemeester en wethouders. (Stcrt. 1995, 89)	VROM	gemeente, financiers, WEW	duidelijkheid toets	Stcrt. 1995, 89
2	Circulaire Wet balansverkorting geldelijke steun volkshuisvesting (bekendmaking terinzagelegging) (Stcrt. 1995, 144)	VROM		voorlichting	Stcrt. 1995, 144
3	Huurbeleid; circulaire aan colleges van b. en w. (Stcrt.1996, 85)	VROM			Stcrt. 1996, 85
4	Huursubsidiewet, in het bijzonder de prestatienormen; circulaire VROM aan de colleges van burgemeester en wethouders. (Stcrt.1997, 59)	VROM		voorlichting	Stcrt. 1997, 59
5	Beleidsregels voor de uitvoering van artikel 7A van de Woningwet; circulaire (Stcrt.1999, 26)	VROM	B&W	dubo-experimenten	Stcrt. 1999, 26
6	Wijziging Huurprijzenwet woonruimte (onderhoud, vergoeding aan de Staat en toezicht); circulaire (Stcrt.1999, 229)	VROM	(ver)huurders	functioneren huurcommissie	Stcrt. 1999, 229
7	Toepassing toezicht op toegelaten instellingen (BBSH); circulaire staatssecretaris Remkes (VROM) aan besturen van toegelaten instellingen en colleges van burgemeester en wethouders (Stcrt.2000, 26)	VROM	corporaties	toezicht	Stcrt. 2000, 26
8	Besluit beheer sociale-huursector (BBSH) zakelijke gebruiksrechten (BTW-constructie); circulaire Staatssecretaris van VROM aan de Besturen van toegelaten instellingen en de colleges van burgemeester en wethouders (Stcrt. 2000, 61)	VROM	corporaties	BTW-regels	Stcrt. 2000, 61
9	Motiveringsplicht bij huurverhoging met meer dan 2,2%, tabellen maximale huurprijsgrenzen woonruimten; circulaire aan de colleges van burgemeester en wethouders (Stcrt.2000,123)	VROM	verhuurders	motivering verhoging	Stcrt. 2000,123
10	Tijdelijke woonzorgstimuleringsregeling; circulaire aan colleges van burgemeester en wethouders, de besturen van toegelaten instellingen in het kader van de Woningwet en de AWBZ, e.a. (Stcrt.2000,175)	VROM	gemeenten, corporaties, zorginstellingen	woonzorgprojecten	Stcrt. 2000,175
11	Wijziging Besluit beheer sociale huursector en het Huisvestingsbesluit; circulaire aan colleges van burgemeester en wethouders. (MG 2000-23) (Stcrt.2001, 7)	VROM	gemeenten, corporaties	voorlichting	Stcrt. 2001, 7
12	Beleid t.a.v. buitenlandse projecten toegelaten instellingen; circulaire (Stcrt.2001,29)	VROM	corporaties, gemeenten	toezicht	Stcrt. 2001,29

13	Wijziging bedragen in Besluit woninggebonden subsidies 1995, Besluit locatiegebonden subsidies en Besluit beheer sociale-huursector per 1 januari 2001; circulaire (Stcrt.2001,37)	VROM	gemeenten, corporaties	actualisering prijzen	Stcrt. 2001,37
14	Toepassing toezicht (meldingsplichtige besluiten, nevenactiviteiten), verkoop van huurwoningen en invoering euro (sociale huursector); circulaire aan de besturen van toegelaten instellingen en colleges van burgemeester en wethouders (Stcrt.2001, 203)	VROM	gemeenten, corporaties	toezicht BBSH	Stcrt. 2001, 203
15	Beperking meldingsplicht Besluit beheer sociale-huursector; circulaire aan de besturen van toegelaten instellingen en colleges van burgemeester en wethouders (Stcrt.2002, 41)	VROM	corporaties	vereenvoudiging	Stcrt. 2002, 41
16	Aanpassing bedragen in Besluit woninggebonden subsidies 1995 (BWS 1995), Besluit locatiegebonden subsidies (BLS) en Besluit beheer sociale-huursector (BBSH); circulaire (Stcrt.2002,55)	VROM	gemeenten, corporaties	actualisering prijzen	Stcrt. 2002,55
17	Beleidsregels fusies woningcorporaties; circulaire aan de besturen van toegelaten instellingen en de colleges van burgemeester en wethouders (Stcrt.2002,136)	VROM	corporaties, gemeenten	toetsing fusies	Stcrt. 2002,136
18	Besluit sociale-huursector (BBSH). Toepassing toezicht (wijziging meldingsplicht verkoop van huurwoningen); circulaire aan de besturen van toegelaten instellingen en colleges van burgemeesters en wethouders (Stcrt.2002, 248)	VROM	corporaties, gemeenten	verkoop woningen aan bewoners	Stcrt. 2002, 248
19	Verdeling standplaatsen, beëindigen voorrangsbepalingen Huisvestingswet; circulaire aan colleges van burgemeester en wethouders e.a. (Stcrt.2003,7)	VROM	gemeenten, corporaties en provincies	woonwagen standplaatsen	Stcrt. 2003,7
20	Aanpassing bedragen in Besluit woninggebonden subsidies 1995 (BWS 1995) en Besluit locatiegebonden subsidies (BLS); circulaire (Stcrt.2003,81)	VROM	gemeenten, corporaties	actualisering prijzen	Stcrt. 2003,81
21	Rendementen gesubsidieerde woningbouw januari 2004 (Stcrt.2004,18)	VROM			Stcrt. 2004,18
22	Rendementen gesubsidieerde woningbouw februari 2004; circulaire aan het college van burgemeester en wethouders (Stcrt.2004,65)	VROM			Stcrt. 2004,65
23	Rendementen gesubsidieerde woningbouw januari 2005	VROM			MG 2005-01
24	Rendementen gesubsidieerde woningbouw februari 2005	VROM			MG 2005-02
25	Huurprijs voor de periode 1 juli 2005 tot en met 30 juni 2006	VROM			MG 2005-03
26	Besluit beheer sociale huursector (Bbsh), Toepassing van het toezicht, Bekendmaking van beleid.	VROM	corporaties	activiteiten buitenland	MG 2005-04

27	Rendementen gesubsidieerde woningbouw maart 2005	VROM			MG 2005-05
28	Basishuuroverzichten 1 juli 2005 t/m 31 december 2005	VROM			MG 2005-06
29	Rendementen gesubsidieerde woningbouw april 2005	VROM			MG 2005-07
30	Rendementen gesubsidieerde woningbouw mei 2005	VROM			MG 2005-08
31	Opsporing onrechtmatige bewoning met bestandsvergelijkingen	VROM	gemeenten, verhuurders	tegengaan onrechtmatige bewoning	MG 2005-09
32	Bekendmaking hoogte omrekeningsfactoren Vangnetregeling Huursubsidie (VRH)	VROM	gemeenten	inkomensgrenzen	MG 2005-10
33	Aanpassing basishuuroverzichten 1 juli 2005 t/m 31 december 2005 (vervangt MG 2005-6 van 4 april jl.), beleidsmatige onderwerpen huursubsidie en Vangnetregeling huursubsidie	VROM			MG 2005-11
34	Rendementen gesubsidieerde woningbouw juni 2005	VROM			MG 2005-12
35	Uitschrijving derde tender Subsidieregeling energiebesparing huishoudens met lage inkomens	VROM			MG 2005-13
36	Rendementen gesubsidieerde woningbouw juli 2005	VROM			MG 2005-14
37	Wijzigingen Bouwbesluit 2003, de Regeling Bouwbesluit 2003 en de bijlage bij het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning (Biab)	VROM			MG 2005-15
38	Rendementen gesubsidieerde woningbouw augustus 2005	VROM			MG 2005-16
39	Huisvestingsvergunning mishandelde vrouwen	VROM	gemeenten	interpretatie huisvestingswet, GBA	MG 2002-03
40	Woonwagens en standplaatsen	VROM	gemeenten en corporaties	beleids-aanbevelingen	MG 2002-04
41	BBSH Jaarverslaglegging, accountantsprotocol	VROM	corporaties	accountants-regels	MG 2002-13
42	BBSH, fusies, uitstel aanpassing statuten	VROM	gemeenten en corporaties	beperking fusies	MG 2002-18
43	Wijzigingen bouwregelgeving 1-1-2003	VROM	bouwers	voorlichting/ interpretatie	MG 2002-28
44	Wijziging tijdelijke woonzorgstimuleringsregeling en vierde tender	VROM	gemeenten, corporaties, zorginstellingen	laatste ronde, gewijzigde opzet	MG 2003-07
45	Bouwregelgeving, tegengaan van bouwen op verontreinigde bodem	VROM	bouwers	interpretatie/ reparatie bouwregelgeving	MG 2003-18
45	Brandveiligheid, Bouwbesluit 2003 in relatie tot aanschrijven en gebruiksvergunningen	VROM	gebouwbeheerders	interpretatie bouwregelgeving	MG 2003-19
47	Aanvraagformulier bouwvergunning, kozijnwijzigingen, wijziging bouwregelgeving 2005	VROM	bouwers	interpretatie bouwregelgeving	MG 2003-25
48	Aanpassing bedragen BWS/BLS	VROM	gemeenten en corporaties	actualisering prijzen	MG 2004-09

Pseudoregelingen, totaal = 48	**Allemaal afkomstig van VROM**	**Doorgaans voor gemeenten, corporaties.** **Ook voor verhuurders en bouwers.**	**Allemaal te vinden in de staatscourant** **De MG's die van 2002 en daarna zijn, zijn eveneens op de website van VROM te vinden**	**Vermoedelijk achterhaald = 21** **NB: Let wel; er waren er reeds 14 ingetrokken, maar die staan niet op deze lijst**

BIJLAGE 3 Tabel 3 bij hoofdstuk 5: verdere afbakening onderzoek

Legenda van tabel 3:
** niet in handen kunnen krijgen
nnb = nog niet bekend
Licht gearceerd = achterhaald
Donker gearceerd = vermoedelijk achterhaald
Cursief = niet van VROM of VROM geen invloed

	BODEM Pseudoregeling	Gepubliceerd
1	Tweede fase inwerkingtreding saneringsregeling Wbb, nadere invulling huidig gebruik, Stcrt. 1995, 105	Stcrt. 1995, 105
2	Saneringsregeling Wbb; tarief beoordeling onderzoeken en saneringsplannen, Stcrt. 1995, 197	Stcrt. 1995, 197
3	Interventiewaarde bodemsanering voor polycyclische aromatische koolwaterstoffen	Stcrt. 1996, 120
4	Regeling financiële bepalingen bodemsanering en Circulaire bijdrageverlening bodemsanering	Stcrt. 1996, 249
5	Circulaire bijdragelevering bodemsanering	Stcrt. 1996, 249
6	Bepalingen saneringstijdstip voor gevallen van ernstige verontreiniging waarvoor sanering urgent is	Stcrt. 1997, 47
7	Voorlopige richtlijnen voor het bevoegd gezag ten aanzien van agrarische afvalwaterlozingen	Stcrt. 1997, 60
8	Interventiewaarden bodemsanering tweede en derde tranche	Stcrt. 1997, 169

	BODEM Pseudoregeling	Gepubliceerd
9	Circulaire saneringsregeling Wbb: beoordeling en afstemming	Stcrt. 1998, 4
10	Circulaire saneringsregelingen Wbb: beoordeling en afstemming	Stcrt. 1998, 6
11	Gedoogcirculaire vooruitlopend op de wijziging besluit opslaan in ondergrondse tanks	Stcrt. 1998, 28
12	Aanvullende circulaire inzake beperking loodbelasting van de bodem bij traditioneel schieten	Stcrt. 1998, 45
13	Aanpassing interventiewaarden bodemsanering	Stcrt. 1998, 127
14	Traditioneel schieten	Stcrt. 1999, 76
15	Verlening circulaire inhoudende voorlopige richtlijnen voor het bevoegd gezag ten aanzien van agrarische afvalwaterlozingen	Stcrt. 2000, 24
16	Streefwaarden en interventiewaarden bodemsanering	Stcrt. 2000, 39

	BODEM Pseudoregeling	Gepubliceerd
17	Gedogen in het kader van het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming	Stcrt. 2000, 136
18	Circulaire Landsdekkend Beeld	Stcrt. 2002, 14 (vervallen per 1-5-2005)
19	Circulaire ouderdomsbepalingen bij bodemverontreiniging op in gebruik zijnde en blijvende bedrijfsterreinen	Stcrt. 2002, 86
20	BsB: het gebruik van 'overige bewijsmiddelen' in het bijzonder bij de toepassingen met grond	Site min VROM
21	*Circulaire strafbaarstelling van de overtredingen van de Wbb*	*Stcrt. 94, 166, in leidraad bodem*
22	Circulaire uitvoering en handhaving bouwstoffenbesluit	intern, zou ook kunnen min VROM, Cdrom MilieuTotaal
23	Interim-beleid sanering waterbodemsregionale wateren	Stcrt. 94, 138
24	Interim-richtlijn opstellen en toepassen bodemkwaliteitskaarten (interim-richtlijn bodemkwaliteitskaarten)	Min. VROM, Cdrom MilieuTotaal

	BODEM Pseudoregeling	Gepubliceerd
25	In werkingtreding saneringsregeling Wbb: eerste fase	Stcrt. 94, 107, in leidraad bodem
26	Leidraad bodembescherming	SDU
27	Nul'situatie in bodembeschermende vergunning/ ontheffingsvoorschriften april 1989	HmH, Cdrom MilieuTotaal
28	**Rijksbetrokkenheid bij omvangrijke gevallen van bodemverontreiniging	?
29	Nederlandse richtlijn bodembescherming	Infomil
30	Circulaire Toepassing an Staalslak en hoogovenslak(zand) in aanvullingen en ophogingen	

Achterhaal = 14,

Vermoedelijk achterhaald = 4,

Niet-VROM = 0

Over voor nadere analyse = 12

	GELUID Pseudoregeling	Gepubliceerd
1	Beoordeling geluidhinder wegverkeer in verband met vergunningverlening Wm	Stcrt. 1996, 44
2	MDW-operatie Wet Geluidhinder	Stcrt. 1996, 245
3	Geluidhinder veroorzaakt door spoorwegemplacementen; beoordeling in het kader van de vergunningverlening op basis van de Wm	Stcrt. 1998, 14
4	Vaststelling hoogst toelaatbare waarde geluidsbelasting bestaande woningen (+/- 15)	Stcrt. (15 verschillende)
5	Beoordelingswijze piekgeluiden voor spoorwegemplacementen	Stcrt. 2004, 17
6	Handleiding meten en rekenen Industrielawaai	www.minvrom.nl

	GELUID Pseudoregeling	Gepubliceerd
7	Handreiking omgevingslawaai	www.minvrom.nl
8	Handreiking industrielawaai en vergunningverlening	www.infomil.nl
9	Circulaire betreffende de inwerkingtreding van de gewijzigde Wgh	Stcrt. 93, 103
10	Circulaire bouwlawaai 1991 (10 jaar later)	
11	Geluidsanering langs rijkswegen	S&J 29-4-83
12	Reconstructie van een weg en de toepassing van de Wet geluidhinder 1988	Nog niet bekend

	GELUID Pseudoregeling	Gepubliceerd
13	Circulaire inzake sanering bij reconstructie van Rijkswegen	Stcrt. 1992, 58
14	Schietlawaai (ook circulaire wet milieubeheer)	CD rom Milieutotaal
15	Circulaire toepassing artikel 59 Wgh	S&J (Stcrt.?)
16	Uitvoering saneringstaken Wet geluidhinder langs rijkswegen	Stcrt. 82, 212
17	*** Richtlijn 2 <<Hinder voor personen in gebouwen door trillingen>> van Stichting Bouwresearch*	*Op te vragen bij SBR voor 30 euro*
18	*** IEC-publicatie, nr. 651, uitgave 1979 (bepalen geluidsniveau)*	*Nog niet bekend*

	GELUID Pseudoregeling	Gepubliceerd
19	*** IEC 61400 Windturbines, uitgave 1996*	*Nog niet bekend*
20	Stiltegebieden	CD rom Milieutotaal
21	*Uitgave evenementen met een luidruchtig karakter van de inspectie Limburg (toetsingskader voor APV evenementen)*	*???*
22	*Akoestisch spoorboekje; bekend onder de naam ASWIN Uitgave van bureau 't Hart. verplicht toe te passen verkeersprognoses voor spoor- en metrolijnen*	*???*

Achterhaald = 2

Vermoedelijk achterhaald = 6

Niet-VROM = 5

Over voor nadere analyse = 9

	LUCHT Pseudoregeling	Gepubliceerd
1	Nederlandse emissierichtlijnen lucht, april 2003	www.infomil.nl
2	Handreiking benzeen en parkeergarages	Van Infomil ontvangen
3	Circulaire emissiebeleid voor energiewinning uit afval en biomassa	Van Infomil ontvangen
4	Document meten rekenen en geur	Publicatiereeks VROM (Rapportnr.: Lucht & energie 115) December 1994 . Prijs 16 gulden
5	Brieven over fijnstof in het kader van Europese richtlijn luchtkwaliteit	2e Kamer

Over voor nadere analyse = 5

	Landbouw	Gepubliceerd
1	*Rapport Stallucht en planten, Instituut voor plantenziektekundig onderzoek 1981*	*IPO*
2	Richtlijn mestverwerkingsinstallaties, Infomil La01, februari 2001	www.infomil.nl
3	Handreiking (co-)vergisting van mest Lao6, april 2005	www.infomil.nl
4	Richtlijn veehouderij en stankhinder 1996	www.infomil.nl
5	*Brochure veehouderij en stankhinder Hinderwet (VNG 1985)*	*Nog niet bekend*
6	Handreiking juridische aspecten vergunningverlening mestbewerking en - verwerking	
7	Brief minister VROM ammoniakwetgeving	

Niet-VROM = 2

Over voor nadere analyse = 5

	WM ALGEMEEN Pseudoregeling	Gepubliceerd
1	Circulaire VOH en de VOM	www.infomil.nl
2	Energie in de milieuvergunning	o.a. www.infomil.nl (en senternovem site)
3	*Aanpassing opslagplaatsen van bestrijdingsmiddelen (CPR?)*	
4	Aanwijzingsbeleid bijzondere opsporingsambtenaar milieuwetgeving	Stcrt. (weet niet welke)
5	**Afbakening afvalstoffenwet en Meststoffenwet	
6	**Berging baggerspecie middellange termijn	

	WM ALGEMEEN Pseudoregeling	Gepubliceerd
7	Bijgestelde richtlijnen met betrekking tot geurhinder bij autospuiterijen	www.infomil.nl (gescande versie richtlijn)
8	***Bouwtechnische richtlijnen mestbassins [HBRM 1991]*	*www.cur.nl*
9	***Bouwtechnische richtlijnen mestbassins 1990*	*www.cur.nl*
10	**Brief inzake de shredderbranche Afvalstoffen	
11	Circulaire agrarische afvalwaterstromen	Stcrt. 1997, 60
12	**Circulaire betreffende bedrijfsinterne milieuzorg als basis voor een anderssoortige vergunningverlening en handhaving	

	WM ALGEMEEN Pseudoregeling	Gepubliceerd
13	**Circulaire betreffende MDW-operatie en regelgeving voor inrichtingen	
14	***Circulaires betreffende VNG-werkprogramma milieumaatregelen grafische industrie en verpakkingsdrukkerijen, aanpassing opslag van verpakte gevaarlijke stoffen bij stuwadoorsbedrijven, aanpassing opslagplaatsen gevaarlijke stoffen en chemisch afval, aanpassing overheidsdepot voor klein chemisch afval en bij houtimpregneerbedrijven Let op: totaal 4 richtlijnen die hier als 1 worden gezien*	
15	Circulaire houdende bekendmaking van beleid ten behoeve van dezonering langs transportleidingen voor brandbare vloeistoffen K1, K2 en K3-categorie	
16	**Circulaire inzake hernieuwde aanwijziging toezichthouders en opsporingsambtenaren	Stcrt. 1993, 252
17	**Circulaire inzake milieubestuursrecht	Stcrt. 1993, 145
18	**Circulaire inzake regelgeving inrichtingen grondwaterbeschermingsgebieden en aanverwante onderwerpen	
19	**Circulaire inzake sanering LPG-tankstations	www.infomil.nl
20	**Circulaire inzake toepassing van de schadevergoedingsartikelen in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne [NB: is deze niet oud??]	

	WM ALGEMEEN Pseudoregeling	Gepubliceerd
21	**Circulaire inzameling huishoudelijke afvalstoffen	
22	Circulaire overgangsrecht Wet milieubeheer	Stcrt. 1993 weet niet welke
23	Circulaire schadevergoedingen	Stcrt. 1997, 246
24	Circulaire schadevergoedingen Aanvulling	Stcrt. 1998, 168
25	**Circulaire 65 bedrijfsinterne milieuzorg als basis voor een anderssoortige vergunningverlening en handhaving	
26	**Externe veiligheidsvoorschriften hinderwet voor goederenemplacementen in exploitatie bij NS ten behoeve van het spoorvervoer [ingetrokken???]	
27	**Gebruik van afvalstoffen in de wegenbouw	
28	Gedogen in het kader Besluit horecabedrijven milieubeheer	Stcrt. 1993, 229

	WM ALGEMEEN Pseudoregeling	Gepubliceerd
29	**Inschakelen van onderzoeksinstituten bij milieuonderzoek	
30	**Inspectie-richtlijn monsterneming en WCA-toetsing van chemisch afval	
31	Integrale nota LPG	Milieutotaal Cdrom
32	***Kolenafvalstoffen: toepassing van grove en bodemas*	
33	**Leidraad besluit verwijdering land- en tuinbouwfolie	
34	Leidraad besluit verwijdering personenwagen banden	
35	Leidraad besluit verwijdering wit- en bruingoed	

	WM ALGEMEEN Pseudoregeling	Gepubliceerd
36	**Circulaire omgaan met energieverbruik en meerjaren afspraken bij de milieuvergunning	
37	*Opleiding c.a. van opsporingsambtenaren terzake milieudelicten*	*Milieutotaal Cdrom*
38	**Optimalisering van de eindverwijdering afvalstoffen	
39	Richtlijn met betrekking tot geurhinder bij autospuiterijen [NB: zie ook de bijgestelde richtlijnen]	
40	**Richtlijn voor chemische wasserijen	
41	Richtsnoer aanvulling op een milieu-effectrapport	Milieutotaal Cdrom
42	**Uitvoering Hinderwet voor mestbassins: geschiktheidsverklaring	

	WM ALGEMEEN Pseudoregeling	Gepubliceerd
43	Risicobeoordeling bestaande stoffen	Stcrt. 1995, 122
44	Circulaire inwerkingtreding Wet van 21 juni 2001 tot wijziging Wm (structuur beheer afvalstoffen)	Stcrt. 2002, 65
45	Circulaire benodigde gegevens van chemische stoffen	Stcrt. 2003, 197
46	Uitvoering en handhaving van het asbestbeleid door gemeenten	Stcrt. 1995, 115
47	Circulaire uitvoering en handhaving van het Asbest-verwijderingsbesluit	Stcrt. 1996, 53
48	Circulaire uitvoering en handhaving van het Asbest-verwijderingsbesluit	Stcrt. 1997, 73
49	Sanering spoorweglawaai bij de uitvoering van rail-21-projecten	Stcrt. 1995, 238
50	Risicobenadering voor NS-goederenemplacementen	Stcrt. 1995, 165
51	Handreiking Besluit financiele zekerheid milieubeheer	VROM

	WM ALGEMEEN Pseudoregeling	Gepubliceerd
52	*cpr richtlijnen*	
53	*Werkboek milieumaatregelen metaal en elektrotechnische industrie / vleesindustrie / grafische industrie en verpakkingsmiddelen / betonmortel- en betonproductieindustrie (totaal 5 documenten die onder één noemer worden gevat)*	*www.fo-industrie.nl*
54	Handreiking goede voorbeelden vergunningenmanagement	Minister VROM
55	Handreiking stad & milieubenadering	Minister VROM
56	Stappenplan Handreiking IPPC	Infomil
57	Handleiding externe veiligheid inrichtingen	Infomil

Vermoedelijk achterhaald = 12

Achterhaald = 14

Niet-VROM = 6

Over voor nadere analyse = 25

	Volkshuisvesting Pseudoregeling	Gepubliceerd
1	Mutaties bij gegarandeerde leningen voor eigen woningen met toepassing van de rijksdeelnemingsregeling; circulaire aan de colleges burgemeester en wethouders. (Stcrt. 1995, 89)	Stcrt. 1995, 89
2	Circulaire Wet balansverkorting geldelijke steun volkshuisvesting (bekendmaking terinzagelegging) (Stcrt. 1995, 144)	Stcrt. 1995, 144
3	Huurbeleid; circulaire aan colleges van b. en w. (Stcrt.1996, 85)	Stcrt. 1996, 85
4	Huursubsidiewet, in het bijzonder de prestatienormen; circulaire VROM aan de colleges van burgemeester en wethouders (Stcrt.1997, 59	Stcrt. 1997, 59
5	Beleidsregels voor de uitvoering van artikel 7A van de Woningwet; circulaire(Stcrt.1999, 26)	Stcrt. 1999, 26
6	Regeling tot wijziging van de normbedragen voor exploitatiebijdragen van standplaatsen en continuering subsidieafbraakpercentage voor woonwagens en standplaatsen zoals deze geldt voor 2000 (Stcrt.2000, 123)	Stcrt. 2000, 123
7	Wijziging Huurprijzenwet woonruimte (onderhoud, vergoeding aan de Staat en toezicht); circulaire (Stcrt.1999, 229)	Stcrt. 1999, 229

	Volkshuisvesting Pseudoregeling	Gepubliceerd
8	Toepassing toezicht op toegelaten instellingen (BBSH); circulaire staatssecretaris Remkes (VROM) aan besturen van toegelaten instellingen en colleges van burgemeester en wethouders (Stcrt.2000, 26)	Stcrt. 2000, 26
9	Besluit beheer sociale-huursector (BBSH) zakelijke gebruiksrechten (BTW-constructie); circulaire Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de Besturen van toegelaten instellingen en de Colleges van burgemeester en wethouders (Stcrt. 2000, 61)	Stcrt. 2000, 61
10	Regeling tot wijziging van de normbedragen voor exploitatiebijdragen van standplaatsen en continuering subsidieafbraakpercentage voor woonwagens en standplaatsen zoals deze geldt voor 2000 (Stcrt.2000, 123)	Stcrt. 2000, 123
11	Motiveringsplicht bij huurverhoging met meer dan 2,2%, tabellen maximale huurprijsgrenzen woonruimten; circulaire aan de colleges van burgemeester en wethouders (Stcrt.2000,123)	Stcrt. 2000,123
12	Tijdelijke woonzorgstimuleringsregeling; circulaire aan colleges van burgemeester en wethouders, de besturen van toegelaten instellingen in het kader van de Woningwet en de Algemene wet bijzondere ziektekosten, de besturen van koepels van zorginstellingen, thuiszorginstellingen, patiënten- en consumentenorganisaties (Stcrt.2000,175)	Stcrt. 2000,175
13	Wijziging Besluit beheer sociale huursector en het Huisvestingsbesluit; circulaire aan colleges van b. en w. (MG 2000-23) (Stcrt. 2001, 7)	Stcrt. 2001, 7
14	Beleid t.a.v. buitenlandse projecten toegelaten instellingen; circulaire (Stcrt.2001,29)	Stcrt. 2001,29

	Volkshuisvesting Pseudoregeling	Gepubliceerd
15	Wijziging bedragen in Besluit woninggebonden subsidies 1995, Besluit locatiegebonden subsidies en Besluit beheer sociale-huursector per 1 januari 2001; circulaire (Stcrt. 2001,37)	Stcrt. 2001,37
16	Toepassing toezicht (meldingsplichtige besluiten, nevenactiviteiten), verkoop van huurwoningen en invoering euro (sociale huursector); circulaire aan de besturen van toegelaten instellingen en colleges van burgemeesters en wethouders (Stcrt. 2001, 203)	Stcrt. 2001, 203)
17	Beperking meldingsplicht Besluit beheer sociale-huursector; circulaire aan de besturen van toegelaten instellingen en colleges van burgemeester en wethouders (Stcrt. 2002, 4)1	Stcrt. 2002, 41
18	Aanpassing bedragen in Besluit woninggebonden subsidies 1995 (BWS 1995), Besluit locatiegebonden subsidies (BLS) en Besluit beheer sociale-huursector (BBSH); circulaire (Stcrt. 2002,55)	Stcrt. 2002,55
19	Regeling tot wijziging van de normbedragen voor exploitatiebijdragen van standplaatsen en toepassing van het subsidieafbraakpercentage zoals dit wordt gecontinueerd voor woonwagens en standplaatsen, zoals deze geldt voor 2002 (Stcrt. 2002,95)	Stcrt. 2002,95
20	Beleidsregels fusies woningcorporaties; circulaire aan de besturen van toegelaten instellingen en de colleges van burgemeester en wethouders (Stcrt. 2002,136)	Stcrt. 2002,136
21	Besluit sociale-huursector (BBSH). Toepassing toezicht (wijziging meldingsplicht verkoop van huurwoningen); circulaire aan de besturen van toegelaten instellingen en colleges van burgemeesters en wethouders (Stcrt. 2002, 248)	Stcrt. 2002, 248)

	Volkshuisvesting Pseudoregeling	Gepubliceerd
22	Verdeling standplaatsen, beëindigen voorrangsbepalingen Huisvestingswet; circulaire aan colleges van b. en w. e.a. (Stcrt. 2003,7)	Stcrt. 2003,7
23	Rendementen gesubsidieerde woningbouw januari 2003; circulaire aan het college van burgemeester en wethouders (Stcrt. 2003,19)	Stcrt. 2003,19
24	Huurprijsbeleid voor de periode 1 juli 2003 tot en met 30 juni 2004; circulaire aan de colleges van burgemeester en wethouders (Stcrt. 2003,41)	Stcrt. 2003,41
25	Rendementen gesubsidieerde woningbouw februari 2003; circulaire aan het College van burgemeester en wethouders (Stcrt. 2003,44)	Stcrt. 2003,44
26	Rendementen gesubsidieerde woningbouw maart 2003; circulaire aan het college van burgemeester en wethouders (Stcrt. 2003,62)	Stcrt. 2003,62
27	Aanpassing bedragen in Besluit woninggebonden subsidies 1995 (BWS 1995) en Besluit locatiegebonden subsidies (BLS); circulaire (Stcrt. 2003,81)	Stcrt. 2003,81
28	Rendementen gesubsidieerde woningbouw april 2003 (Stcrt. 2003,84)	Stcrt. 2003,84

	Volkshuisvesting Pseudoregeling	Gepubliceerd
29	Circulaire Wijziging normbedragen voor exploitatiebijdragen standplaatsen en continuering toepassing subsidieafbraakpercentage voor woonwagens en standplaatsen 2003 (Stcrt. 2003,101)	Stcrt. 2003,101
30	Rendementen gesubsidieerde woningbouw mei 2003; circulaire aan het college van burgemeester en wethouders (Stcrt. 2003,103)	Stcrt. 2003,103
31	Rendementen gesubsidieerde woningbouw september 2003; circulaire aan het college van burgemeester en wethouders (Stcrt. 2003,189)	Stcrt. 2003,189
32	Rendementen gesubsidieerde woningbouw oktober 2003; circulaire aan het college van burgemeesters en wethouders (Stcrt. 2003,211)	Stcrt. 2003,211
33	Rendementen gesubsidieerde woningbouw november 2003; circulaire aan het college van burgemeester en wethouders (Stcrt. 2003,231)	Stcrt. 2003,231
34	Rendementen gesubsidieerde woningbouw december 2003; circulaire aan het college van burgemeester en wethouders (Stcrt. 2003,250)	Stcrt. 2003,250
35	Rendementen gesubsidieerde woningbouw januari 2004 (Stcrt. 2004,18)	Stcrt. 2004,18
36	Huurprijsbeleid voor de periode 1 juli 2004 tot en met 30 juni 2005; circulaire aan de colleges van burgemeester en wethouders en de besturen van de toegelaten instellingen (Stcrt. 2004,27)	Stcrt. 2004,27
37	Rendementen gesubsidieerde woningbouw februari 2004; circulaire aan het college van burgemeester en wethouders (Stcrt. 2004,65)	Stcrt. 2004,65

	Volkshuisvesting Pseudoregeling	Gepubliceerd
38	Huisvestingsvergunning mishandelde vrouwen	
39	Woonwagens en standplaatsen	
40	BBSH Jaarverslaglegging, accountantsprotocol	
41	Wijziging bouwregelgeving 1-1-2003	
42	Wijziging tijdelijke woonzorgstimuleringsregeling en vierde tender	
43	Bouwregelgeving, tegengaan van bouwen op verontreinigde bodem	
44	Brandveiligheid, Bouwbesluit 2003 in relatie tot aanschrijven en gebruiksvergunningen	
45	Aanvraagformulier bouwvergunning, kozijnwijzigingen, wijziging bouwregelgeving 2005	
46	Aanpassing bedragen BWS/BLS	
47	Rendementen gesubsidieerde woningbouw januari 2005	

	Volkshuisvesting Pseudoregeling	Gepubliceerd
48	Rendementen gesubsidieerde woningbouw februari 2005	
49	Huurprijs voor de periode 1 juli 2005 tot en met 30 juni 2006	
50	Besluit beheer sociale huursector (Bbsh), Toepassing van het toezicht, Bekendmaking van beleid.	
51	Rendementen gesubsidieerde woningbouw maart 2005	
52	Basishuuroverzichten 1 juli 2005 t/m 31 december 2005	
53	Rendementen gesubsidieerde woningbouw april 2005	
54	Rendementen gesubsidieerde woningbouw mei 2005	
55	Opsporing onrechtmatige bewoning met bestandsvergelijkingen	
56	Bekendmaking hoogte omrekeningsfactoren Vangnetregeling Huursubsidie (VRH)	
57	Aanpassing basishuuroverzichten 1 juli 2005 t/m 31 december 2005 (vervangt MG 2005-6 van 4 april jl.), beleidsmatige onderwerpen huursubsidie en Vangnetregeling huursubsidie	

	Volkshuisvesting Pseudoregeling	Gepubliceerd
58	Rendementen gesubsidieerde woningbouw juni 2005	
59	Uitschrijving derde tender Subsidieregeling energiebesparing huishoudens met lage inkomens	
60	Rendementen gesubsidieerde woningbouw juli 2005	
61	Wijzigingen Bouwbesluit 2003, de Regeling Bouwbesluit 2003 en de bijlage bij het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning (Biab)	
62	Rendementen gesubsidieerde woningbouw augustus 2005	

Over voor nadere analyse = 20

BIJLAGE 4 Tabel 4 bij hoofdstuk 5: doelen

Doelen / functies van de richtlijnen

Bodem

Bepalingen saneringstijdstip voor gevallen van ernstige verontreiniging waarvoor sanering urgent is, Stcrt. 1997, 47	- **Informatie / beleid:** in de circulaire wordt bericht over de ontwikkelde systematiek voor de bepaling van het tijdstip waarop met sanering moet worden begonnen (artikel 37 Wbb).
Circulaire Saneringsregeling Wbb: beoordeling en afstemming, Stcrt. 1998, 4	- **Vervangt** een circulaire en **wijzigt** een circulaire. - **Informatief:** de status van de leidraad bodembescherming wordt in deze circulaire verduidelijkt. - **Milieutechnisch:** inzichten en grenzen. - **Informatie over de interpretatie van een wetsartikel:** artikel 1 Wbb 'samenhang' - Worden **beleidsregels gegeven** voor de beoordeling van onderzoek en sanering verontreiniging en afstemming van saneringsregeling met andere wetten.
Streefwaarden en interventiewaarden bodemsanering, Stcrt. 2000, 39	- **Milieutechnische circulaire.** Er worden richtlijnen gegeven (hoe om te gaan met niet genormeerde stoffen) en interventiewaarden vastgesteld. En er worden bijvoorbeeld meet- en analysevoorschriften gegeven. - **Intrekken** van een aantal met name genoemde richtlijnen. - **Aanvullen** van een richtlijn.
Gedogen in het kader van het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming, Stcrt. 2000, 136	- **Deskundigheid.** Aangegeven welke stoffen geen samenstellende waarde kennen. Gedogen (er is nog geen onderzoekstechniek).
Circulaire ouderdomsbepalingen bij bodemverontreiniging op in gebruik zijnde en blijvende bedrijfsterreinen, Stcrt. 2002, 86	- **Deskundig / milieutechnisch.** Werkwijze voor de ouderdomsbepaling aangegeven (voor subsidie o.g.v. convenant en gebeurt aan de hand van protocol). Verder is een begrippenlijst opgenomen, stoffen en een formule gegeven om iets te berekenen.
BsB: het gebruik van 'overige bewijsmiddelen' in het bijzonder bij de toepassingen met grond.	- **Deskundigheid.** Aangegeven wordt dat van NER acceptabel is. - **Soort toelichting.** Signalen hadden de minister bereikt dat 'overige

	bewijsmiddelen' vormen van onderzoek werden gehanteerd die sterk afweken van uitgangspunten BsB en ook per bevoegd gezag afweken. Vandaar deze circulaire (in verband met rechtsgelijkheid en duidelijkheid). Uitdrukkelijk wordt aangegeven dat het om een verduidelijking van BsB gaat en niet om een wijziging. - **Informatie.** Juridisch kader / grondslag van 'overige bewijsmiddelen' uiteengezet.
Circulaire uitvoering en handhaving bouwstoffenbesluit	- **Informatie** over uitvoering, handhaving en **e**valuatie van het BSB (of ook **regels?**). **-** Volgens de opstellers van de circulaire zijn in bijlage 2 **beleidsregels** (mbt handhaving) opgenomen die voor Rijk als Bevoegd gezag bindend zijn.
Leidraad bodembescherming	- Regelgeving. - Circulaires.
Nederlandse richtlijn bodembescherming	- **Deskundigheid**. Richtlijn wordt gebruikt bij invulling beoordelingskader vergunningaanvraag. In NRB zijn specifieke bodembedreigende activiteiten omschreven waarbij steeds de gewenste beschermende maatregelen en voorzieningen zijn aangegeven. Bodemrisicochecklist (BRC) opgenomen. - **Informatief.** Wordt ook juridisch kader uiteengezet.
Circulaire Toepassing staalslak en hoogovenslak(zand) in aanvullingen en ophogingen	- **Informatief**. Circulaire vraagt aandacht voor toepassingen van bouwsoorten die tot nu toe niet gebruikelijk waren. - **Interim**. Totdat het nieuwe besluit (BSB in 2007) in werking zal treden wordt aangegeven in de circulaire hoe met toepassingen milieuhygiënische verantwoord om kan worden gegaan. - **Milieutechnisch.**

Geluid

Beoordeling geluidhinder wegverkeer in verband met vergunningverlening Wm, Stcrt. 1996, 44	- **Informatie:** beoordeling circulaire industrielawaai op een bepaald punt verlaten. **- Milieutechnisch / deskundig** advies gegeven over de wijze waarop voortaan verkeerslawaai moet worden beoordeeld. Aan dergelijke hinder uitsluitend een maximum stellen in de vorm van gemiddelde geluidsbelasting in een etmaal

	en niet meer tevens een maximum aan de geluidsbelasting op een bepaald moment. Hoewel minister steeds spreekt van adviseren blijkt toch uit de jurisprudentie dat de circulaire niet zomaar kan worden gepasseerd.
Geluidhinder veroorzaakt door spoorwegemplacementen; beoordeling in het kader van de vergunningverlening op basis van de Wm, Stcrt. 1998, 14	- **Deskundigheid.** In brief met bijbehorende bijlage gaat minister in op bij vergunningverlening voor emplacementen te hanteren geluidnormen. Daarnaast wordt in bijlage ingegaan op een aantal aspecten die bij de vergunningverlening voor emplacementen de aandacht verdienen: * Maatregelen (bronmaatregelen, maatregelen aan infrastructuur, depotuitvoering etc.), *Grenswaarden van de Circulaire Industrielawaai, *De vergunningvoorschriften, *Prognose bij het akoestisch rapport. - **Informatie =** wordt (in het begin van de circulaire) uiteengezet dat achterstand moet worden ingehaald, benaderingswijze spoorwegemplacementen gegeven **- Informatie:** relatie met circulaire industrielawaai wordt gegeven.
Beoordelingswijze piekgeluiden voor spoorwegemplacementen, Stcrt. 2004, 17	- **Deskundigheid.** Beoordelingswijze van piekgeluiden voor spoorwegemplacementen gegeven. **- Informatie.** Aangegeven wordt dat de Handreiking industrielawaai op dit punt moet worden verlaten. Ook achtergrond informatie van de richtlijn gegeven.
Handleiding meten en rekenen Industrielawaai	- **Vervangt** een richtlijn uit 1981. **- Deskundigheid**. Geeft richtlijnen en aanwijzingen voor het meten en berekenen van het geluid afkomstig van inrichtingen waarop de Wm of een gemeentelijke verordening van toepassing is. - Basis voor een beschikking? "Handleiding vormt tevens de basis voor de ministeriele beschikking ex artikel 73 Wgh betreffende de zonering van industrieterreinen."
Handreiking omgevingslawaai	- **Informatief.** handreiking beschrijft de achtergronden van de aanpassing van de Wgh. **- Deskundig**. Een hulpmiddel bij het opstellen van geluidsbelastingkaarten en

	actieplannen door agglomeratieplannen. Geeft aan hoe de taken kunnen worden uitgevoerd.
Handreiking industrielawaai en vergunningverlening	- Geeft richtlijnen en aanwijzingen **(deskundig / milieutechnisch)** voor het meten en berekenen van het geluid afkomstig van inrichtingen waarop de Wm of een gemeentelijke verordening van toepassing is. - "Handleiding vormt tevens de basis voor de ministeriele beschikking ex artikel 73 Wgh betreffende de zonering van industrieterreinen." - **Vervang**t de versie van IL-HR-13-01 van 1981.
Circulaire bouwlawaai 1991 (10 jaar later)	- Richtlijn beoogt mogelijkheden te geven en hulpmiddelen aan te dragen om bouwlawaai te voorkomen en beperken. = **deskundig en informatie** - Worden bijvoorbeeld wettelijke mogelijkheden uiteengezet, emissie-aanbevelingen bouwmachines, toetsingsnorm voor de geluidsbelasting bouw en sloop-terreinen (bouw- en sloopterreinen), kostenaspecten. In de bijlagen zijn bepalingen uit de modelbouwverordening van de VNG opgenomen.
Schietlawaai (ook circulaire wet milieubeheer)	- Voor de beoordeling van schietlawaai en de daarbij in acht te nemen grenswaarden. **Deskundigheid.**
Stiltegebieden	- In afwachting van de inwerkingtreding van het hoofdstuk 'stiltegebieden' uit de Wgh. Deze circulaire beoogt beleidsmatige voorbereiding op de introductie van een regeling te bevorderen. **Bekendmaken beleid.**
Sanering spoorweglawaai bij de uitvoering van rail-21-projecten, Stcrt. 1995, 238	- **Informatie.** - Doelstelling: bevorderen goed uitvoering en handhaving asbestverwijderingsbesluit en de daarmee in overeenstemming gebrachte voorschriften van de gemeentelijke bouwverordening (verzoek om medewerking en advies). - Wordt uiteengezet wat onderscheid tussen bouwwerk en object is. - De minister verzoekt bestuursorganen gedoogbeleid te voeren tot in

	werkingtreding van het besluit.

Landbouw

Richtlijn mestverwerkingsinstallaties, Infomil La01, februari 2001	**- Milieutechnisch/deskundig?** In richtlijn wordt aangegeven dat mestverwerking milieuvergunningplichtig is. Richtlijn ziet op kleinschalige mestverwerkinginstallaties en installaties op boerderijniveau. In de richtlijn is een toetsingskader voor dergelijke installaties ontwikkeld. - **Informatief.** Wordt ook juridisch kader uiteen gezet.
Handreiking (co)vergisting mest la06 april 2005	- **Informatief**. Juridisch kader wordt uiteen gezet. - **Milieutechnisch / deskundig?** Behoefte aan duidelijkheid beoordelingskaders die gehanteerd kunnen worden bij vergunningaanvragen (inleiding achtergrond). De Minister adviseert het bevoegd gezag in de Handreiking de handreiking te gebruiken bij de vergunningverlening van co-vergistingsinstallaties en de passages over ruimtelijke ordening te laten doorwerken in (de herziening van) bestemmingsplannen.
Richtlijn veehouderij en stankhinder	- **Deskundig/milieutechnisch.** Met richtlijn wordt aan gemeenten een beoordelingsmethode aangereikt gebaseerd op de meest recente inzichten over de aanvaardbaarheid van stankhinder door veehouderijen. **- Informatief.** Worden achtergronden en dergelijke gegeven en wijzigingen ten opzichte van de brochure uit 1984.
Handreiking juridische aspecten vergunningverlening mestbewerking en -verwerking	- **Informatief.** Doel is juridische aspecten van de huidige milieuhygiënische wet- en regelgeving wer te geven. De handreiking heeft niet de pretentie de bestaande grijze gebieden binnen die wet- en regelgeving weg te nemen, of de wens aanvullende regelgeving te vervullen. Deze handreiking lijkt een van de weinigen die enkel informatief is.

Lucht

NeR	- **Deskundig / milieutechnisch**. Belangrijk hulpmiddel bij vergunningverlening en de te stellen voorschriften wat betreft emissies naar

	de lucht. - Harmoniseren milieuvergunningen wat betreft emissies naar lucht.
Handreiking benzeen en parkeergarages, VROM 1997	- **Informatief**. Juridisch kader uiteen gezet. - **Hulpmiddel deskundig/milieutechnisch**. Geeft gemeenten aan hoe zij om kunnen gaan met luchtverontreiniging door benzeen bij (nieuw te bouwen) parkeergarages. Er worden algemene maatregelen gegeven die zouden moeten worden toegepast bij het ontwerpen en bouwen van parkeergarages.
Circulaire emissiebeleid voor energiewinning uit afval en biomassa, VROM april 2002	- **Bekendmaken beleid**. Aangegeven wordt dat het doel is het nieuwe emissiebeleid bekendmaken. - Is deze circulaire een **soort Interim?** De emissiewaarden opgenomen in deze circulaire zullen worden opgenomen in regelgeving. Bees a en b zullen daartoe worden aangepast en het bla zal door een nieuw besluit worden vervangen. - **Milieutechnisch / deskundig**. De circulaire kan als richtsnoer dienen (voor situaties waarop het huidige BLA en huidige BEESA nvt zijn).
Document meten en rekenen geur	- **Milieutechnisch.** Verschaffen van inzicht omtrent opzet en uitvoering geuronderzoek. Doel is te komen tot meer gestandaardiseerde aanpak van geuronderzoek in Nederland. - **Beleid.** Bedoeling is eenheid te verschaffen.
Brieven over fijnstof in het kader van Europese richtlijn luchtkwaliteit	**- Informatie.** **- Beleid bekendmaken.**

Afval, stoffen

Voorlopige richtlijnen voor het bevoegd gezag ten aanzien van agrarische afvalwaterlozingen, Stcrt. 1997, 60	- **Milieutechnisch:** worden richtlijnen gegeven voor de beoordeling van de meest voorkomende agrarische afvalwaterstromen. Worden **aanbevelingen** met betrekking tot verwijderingsopties gegeven die desgewenst kunnen worden omgezet in verplichtingen voor het lozende bedrijf in kwestie. **- Verlengt** een circulaire en **wijzigt** een circulaire. - **Informatief**: juridisch kader wordt geschetst, wordt een en ander vermeld over de wijziging van de Wm.

Verlening circulaire inhoudende voorlopige richtlijnen voor het bevoegd gezag ten aanzien van agrarische afvalwaterlozingen, Stcrt. 2000, 24	- **Verlengt** een andere richtlijn.
Circulaire agrarische afvalwaterstromen (Stcrt. 1997, 60 = voorlopige richtlijn agrarische afvalwaterstromen. Zie deze lijst onder afvalwater)	- Deskundigheid bij vergunningverlening. Worden ook aanbevelingen gegeven m.b.t. verwijderingsopties die desgewenst kunnen worden omgezet in verplichtingen voor het lozende bedrijf in kwestie. - **Verlengt** een circulaire + wijziging. - Ook **informatief** juridisch kader wordt namelijk uiteengezet.
Leidraad besluit verwijdering land- en tuinbouwfolie	**- Milieutechnisch.** **- Beleid bekendmaken.**
Leidraad besluit verwijdering personenwagen banden	**- Milieutechnisch.** **- Beleid bekendmaken.**
Leidraad besluit verwijdering wit- en bruingoed	**- Milieutechnisch.** **- Beleid bekendmaken.**
Risicobeoordeling bestaande stoffen, stcrt. 1995, 122	- Mededeling over de wijze waarop de overheid EG-verordening 793/93 zal uitvoeren. **Beleid bekendmaken.** - Aangegeven voor bedrijven hoe het beste stukken aan VROM overlegt, - hoe andere ministeries worden betrokken en tenslotte bevat de circulaire **informatie** en achtergronden.
Circulaire inwerkingtreding Wet van 21 juni 2001 tot wijziging Wm (structuur beheer afvalstoffen) (Stb. 346), Stcrt. 2002, 65	**- Informatie en advies [interim/toelichting;** o.a. staat in de circulaire dat de minister bevoegd gezag verzoekt te bewerkstelligen dat het melden en registreren van afvalstoffen overeenkomstig de in de bijlage van deze circulaire beschreven werkwijze plaatsvindt over overgangsperiode tussen in werkingtreding wet en moment dat de circulaire is geschreven. Gevolgen voor provinciale regelgeving uiteengezet. - Bijlage 1 = hoofdlijnen wetswijziging en gevolgen provinciaal en gemeentelijk niveau, - bijlage 2 = melden afvalstoffen in de overgangsperiode waarin eurallregelgeving wel en besluit afgifte en ontvangst niet in werking is, - bijlage 3 = overzicht thans in voorbereiding zijnde amvb's en ministriele regelingen - bijlage 4 = vergelijking afvalstoffenbepalingen Wm en model PMV
Circulaire benodigde gegevens van chemische stoffen, Stcrt. 2003, 197	- Circulaire over benodigde gegevens van chemische stoffen ten behoeve van een

	zorgvuldige besluitvorming inzake aanvragen voor een Wm- of Wvo vergunning. - **Informatie.** Wordt ingegaan op bestaande relevante wettelijke voorschriften en recente jurisprudentie. - Verzoek aan bevoegd gezag reeds bij vooroverleg aandacht te besteden aan de beschikbaarheid van toereikende gegevens over relevante chemische stoffen en hun mogelijke gevolgen.
Circulaire uitvoering en handhaving van het Asbest-verwijderingsbesluit, Stcrt. 1996, 53	- **Informatie.** - Advies over handhaving certificatieplicht voor asbestverwijderingsbedrijven. - **Interim-regeling** in verband met asbestverwijderingsbesluit. In de circulaire staat dat het asbestverwijderingsbesluit op het punt van het benodigde certificaat wordt gewijzigd en dat tot die tijd als **interim-regeling** de volgende regeling geldt.
Circulaire uitvoering en handhaving van het Asbest-verwijderingsbesluit, Stcrt. 1997, 73	- **Informatief / toelichting**. Onderscheid is lastig te bepalen. Wordt aangegeven wat het onderscheid tussen een bouwwerk en object is (blijkt uit jurisprudentie; vandaar grens informatief – toelichting lastig vast te stellen). - **Interim**. Asbestverwijderingsbesluit zal pas ... worden gewijzigd. Verzoek is tot die tijd een gedoogbeleid te voeren voor werkzaamheden die voldoen aan circulaire. - **Informatief / Beleid?** Verwezen naar modelvoorschriften van de VNG die er aan komen.

Wm algemeen

Circulaire VOH en de VOM	- **Informatie.** - Bevat inhoud en voorwaarden voor een voh vom. Het lijkt daardoor een soort **(interim)regeling**. - **Hulpmiddel (deskundig)** bij vergunningverlening.
Circulaire Energie in de milieuvergunning	- **Vervangt** een of meer circulaires. - **Hulpmiddel (deskundig)** bij de vergunningverlening met betrekking tot energie in de milieuvergunning. - Er zijn ook voorbeeldvoorschriften opgenomen.
Aanpassing opslagplaatsen van	- **Informatief**. Wordt bijvoorbeeld

bestrijdingsmiddelen (CPR?)	informatie gegeven over de stand van zaken inzake het externe veiligheidsbeleid. - **Technisch**. Er worden technische maatregelen geformuleerd die, mits ze correct worden toegepast en gehandhaafd het risico bij de bron verminderen.
Circulaire houdende bekendmaking van beleid ten behoeve van de zonering langs transportleidingen voor brandbare vloeistoffen K1, K2 en K3-categorie	- **Bekendmaken beleid.** - **Deskundig.** Circulaire biedt handreiking voor de wijze waarop een vanuit het oogpunt van externe veiligheid verantwoorde zonering toegepast kan worden langs nieuwe trace's van dergelijke leidingen en bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van bestaande leidingen. -Veiligheidsafstanden gegeven die in acht moeten worden genomen.
**Circulaire inzake sanering LPG-tankstations	nnb
Circulaire schadevergoedingen (Stcrt. 1997, 168)	- Aangegeven dat een circulaire uit 1992 **vervalt** - **Hulpmiddel** met betrekking tot schadevergoeding. - **Bekendmaking beleid minister** (uit jurisprudentie blijkt dat ook andere bestuursorganen de circulaire als maatstaf mogen hanteren).
Circulaire schadevergoedingen Aanvulling (Stcrt. 1998, 168)	- In circulaire wordt **informatie (beleid bekend maken)** gegeven hoe om te gaan met een schadevergoedingsverzoek als sprake is van intrekking van de vergunning.
Integrale nota LPG [circulaire]	- **Milieutechnisch/deskundig.** Aangegeven wordt bijvoorbeeld aan te houden minimumafstanden tot bebouwing en bijzondere objecten voor nieuwe situaties.
**Richtlijn voor chemische wasserijen	nnb
Richtsnoer aanvulling op een milieu-effectrapport	- **Hulpmiddel** van aanvulling milieu-effectrapport (er bestaat daarover geen wetgeving; dus welhaast een regeling?) **- Richtsnoer.** **- Informatie.**
Risicobenadering voor NS-goederenemplacementen, Stcrt. 1995, 165	- Over **werkingsduur** van een andere richtlijn. Deze circulaire is namelijk een vervolg op een richtlijn externe veiligheid Hinderwet. Er staat evenwel niet dat die richtlijn door deze richtlijn wordt ingetrokken.

	- **Interim**? De werkingsduur is bepaald tot twee jaar. Na twee jaar zal worden bezien of het een wet kan worden of dat een wettelijke basis kan worden gegeven. Gelet op werkingsduur zou deze al zijn vervallen. - **Informatief**. Wordt een procedure beschreven. - **Voorbeeldvoorschriften** opgenomen. - **Deskundig**. Er zijn rekenregels gegeven.
Handreiking Besluit financiële zekerheid milieubeheer	- **Informatief**. - Lijkt een **toelichting** op het Besluit. - Er worden **aandachtspunten** gegeven waar het bevoegd gezag op moet letten bij de verschillende vormen van zekerheid. - Zijn ook **voorbeeld voorschriften** opgenomen. -**Deskundig in financiële** zin.
Handreiking stad & milieubenadering	- Hulpmiddel om Stad- en milieubenadering zo goed mogelijk toe te passen". De handreiking beoogt inzicht te verschaffen in werkwijzen, rollen en inhoudelijke criteria. **Informatief.** Uitgangspunt is de wettekst.
Handreiking goede voorbeelden vergunningenmanagement	- "Doel is gemeenten en provincies te stimuleren goede voorbeelden van anderen over te nemen, om relatief snel winst te kunnen boeken zonder het wiel zelf uit te hoeven vinden." **Informatief m.b.t. aanpak vergunningmanagement (beleid?).**
Stappenplan IPPC-richtlijn	- **Informatief**. De handreiking is een hulpmiddel voor het bevoegd gezag bij de veranderingen in de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewater (die wetten zijn gewijzigd in verband met de implementatie van de IPPC-richtlijn). Naast een overzicht van het stappenplan, wordt per stap de belangrijkste informatie weergegeven met daarnaast antwoord op de voor die stap meest gestelde vragen en linken die interessant kunnen zijn.
Handleiding externe veiligheid inrichtingen	- **Informatief.** Informeren over werking en gevolgen besluit externe veiligheid inrichtingen. (Lijkt eveneens een **toelichting** op het Besluit externe veiligheid inrichtingen.). Doordat wordt ingegaan op materie 'externe veiligheid'

	eveneens **(milieu) technisch**; maar anders dan een pseudoregeling die echt is opgesteld om milieutechnische informatie te verschaffen (wordt verwezen naar CPR 15).

Volkshuisvesting

Mutaties bij gegarandeerde leningen voor eigen woningen met toepassing van de rijksdeelnemingsregeling (MG 95-12)	- **Wijziging** van intrekkingsregeling MG 94-40.
Ter inzage legging Wet balansverkorting	- **Informatie** over informatieverstrekking (te dik voor de Staatscourant, daarom adres voor inzage.
Huurbeleid (MG 96-07)	- **Informatieverstrekking** ontwikkelingen huurbeleid. **Interim.**
Prestatienormering Huursubsidiewet (MG 97-03)	- Informatie over komende regelgeving, ter voorbereiding.
Beleidsregels uitvoering artikel 7A Woningwet	- Gemeenten in de gelegenheid te stellen om eisen te stellen op het vlak van dubo-voorzieningen, maar alleen voor experimentele toepassingen. **Toestaan gemeentelijke eisen.**
Wijziging Huurprijzenwet woonruimte (MG 99-24)	- Bekendmaking en **toelichting** voorschriften - Geeft **uitleg/interpretatie** van door te voeren wetswijzigingen
Toepassing toezicht op toegelaten instellingen (BBSH), MG 99-23	- Verruiming toezicht en afbakening nevenactiviteiten door ministerie in interimfase, vooruitlopend op nota MWW. **Bekendmaking beleid**. - Geeft mogelijk andere **interpretatie** aan BBSH, dan de bestuurrechter zou doen. **Interim.**
Motiveringsplicht bij huurverhoging van meer dan inflatiepercentage, MG 2000-11	Toelichting en correctie op eerdere MG. **Informatie en correctie**.
Wijziging BBSH en Huisvestingsbesluit (MG 2000-23)	- **Bekendmaking beleid** en voorschriften. - Betreft alleen voorlichting gewijzigde besluiten
Beleid t.a.v. buitenlandse projecten toegelaten instellingen (MG 2001-04)	**Bekendmaking van beleid, Interpretatie en interim.**
Toepassing toezicht, verkoop huurwoningen, invoering euro (MG 2001-26)	**Bekendmaking van beleid, interpretatie en interim.**
Beperking Meldingsplicht BBSH, februari 2002	- Meer vrijheid in verkoop van woningen aan bewoners. **Bekendmaking beleid**. **- Interpretatie en interim.** - Valt als regeling mogelijk buiten het kader van pseudoregelgeving.
Beleidsregels fusies woningcorporaties	**- Bekendmaking van beleid.** **- Interpratie en interim.**

BBSH, Toepassing van het toezicht MG 2002-27	**Wijziging** regelgeving, geen meldingsplicht voor verkoop woningen aan bewoners.
BBSH, Toepassing van het toezicht (MG 2005-04)	**Bekendmaking van beleid.**
Opsporing onrechtmatige bewoning (MG 2005-09)	**Oproep aan gemeenten** om particuliere verhuurders bij te staan door bestandsvergelijking.
Omrekeningsfactoren vangnet huursubsidie (MG 2005-10)	**Informatie** over nieuwe bedragen.
Aanpassing basishuuroverzichten (MG 2005-11)	- **Bekendmaking beleid** en voorschriften. - **Toelichting** op aanpassingen in regelgeving.
Uitschrijving 3e tender regeling Teli (MG 2005-13)	Informatie over **inwerkingtreding**.
Bouwregelgeving, MG 2005-15	- **Informatie** over in werkingtreding wijziging. - Bouwbesluit en regeling Bouwbesluit.

Colofon

Opdrachtgever:
Ministerie van VROM, Directoraat Generaal Milieu

Datum:
1 maart 2006

Auteur(s):
Mw. mr. V.M.Y. van 't Lam
Mw. prof. mr. R. Uylenburg

Secretariaat STEM
ARCADIS Ruimte & Milieu BV
De heer drs. ing. Charles Nijssen
Postbus 264
6800 AG Arnhem
Tel 026 3778 511
Fax 026 4457 549
www.evaluatiemilieuwetgeving.nl

© STEM. Alle rechten voorbehouden. Behoudens uitzonderingen door de wet gesteld, mag zonder schriftelijke toestemming van de rechthebbenden niets uit dit document worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotografie, digitale reproductie of anderszins.