**Uit: Nota van toelichting bij Activiteitenbesluit, Algemeen deel, oktober 2007**

**6.6 Maatwerkvoorschriften**

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

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

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

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

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

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

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

Bij de invulling van de beslissingsvrijheid die op grond van dit besluit aan het bevoegd gezag wordt toegekend is zij niet geheel vrij. Allereerst dient het betreffende bestuursorgaan bij de besluitvorming binnen de kaders van artikel 8.40, tweede en derde lid, van de Wm te blijven. Dit is bepaald in artikel 8.42, tweede lid, van de Wm. Daarnaast dient het bestuursorgaan de geschreven en ongeschreven beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen. Het opleggen van een maatwerkvoorschrift is een besluit waartegen bezwaar en beroep kan worden ingediend conform de Algemene wet bestuursrecht.

Bij het geven van een maatwerkvoorschrift gaat het zoals hiervoor al aangegeven om een beschikking waarin een nadere invulling wordt gegeven aan of een aanvulling wordt gegeven op de artikelen van het besluit. Ook kan het bij het geven van een maatwerkvoorschrift gaan om het verlenen van een ontheffing. De Algemene wet bestuursrecht bevat verder verschillende bepalingen die bij de totstandkoming van het besluit en met betrekking tot de inhoud van het besluit door het bevoegd gezag in acht genomen dienen te worden, ongeacht haar beslissingsvrijheid. Zo dient een maatwerkvoorschrift zorgvuldig voorbereid te worden. Dit houdt met name in dat het bevoegd gezag onderzoek dient te verrichten naar de gevolgen van het maatwerkvoorschrift. Artikel 3.2 van de Algemene wet bestuursrecht legt het bevoegd gezag een actieve onderzoeksplicht op.

Zoals reeds hierboven ter sprake is gekomen dient er een zorgvuldige en evenredige afweging plaats te vinden van alle rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen voor zover dit niet wordt beperkt door de betreffende

maatwerkbepaling in dit besluit of op basis van de Wm (artikel 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht). Bedrijfseconomische belangen, milieubelangen en belangen van derden spelen daarbij een belangrijke rol.

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

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

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

**Bron: Staatsblad 2007, nr. 415**