

Vergaderjaar 1998–1999

26 552

Wijziging van de Wet milieubeheer (meldingenstelsel)

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 14 juli 1999

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot verruiming van het meldingenstelsel in de Wet milieubeheer (Wm).

Deze leden zijn van mening dat een verruiming van dit stelsel zeker noodzakelijk is omdat er teveel onduidelijkheden over uitleg en toepassing bestaan als ook de nodige procedurele knelpunten. Bovendien gaat het Nederlandse bedrijfsleven gebukt onder een enorme administratieve lastendruk die nodig moet worden teruggedrongen.

De leden van de CDA-fractie kunnen in beginsel instemmen met de voorgestelde wijzigingen/aanvullingen van het meldingensysteem in de Wet milieubeheer. Deze zijn immers gericht op het leggen van zoveel mogelijk verantwoordelijkheid bij de vergunninghouder en op flexibilisering van het vergunningstelsel. Illustratief is in dit verband het voorbeeld dat de regering geeft op bladzijde 8 en 9 van de memorie van toelichting.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer. Het voorstel van wet is bedoeld ter verbetering van het inrichtingenregime (versoepeling van de administratieve lasten) en richt zich specifiek op het melden van veranderingen.

Deze leden hebben nog wel enkele vragen naar aanleiding van het wetsvoorstel met betrekking tot de milieugevolgen.

¹ Samenstelling:

Leden: Reitsma (CDA), voorzitter, Van Middelkoop (GPV), Witteveen-Hevinga (PvdA), Feenstra (PvdA), Verbugt (VVD), Poppe (SP), Duivesteijn (PvdA), Crone (PvdA), Augusteijn-Esser (D66), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), ondervoorzitter, Eisses-Timmerman (CDA), Th.A.M. Meijer (CDA), Luchtenveld (VVD), Van Wijmen (CDA), Kortram (PvdA), Van der Knaap (CDA), Ravestein (D66), Van der Steenhoven (GL), Van Gent (GL), Oplaat (VVD), Van der Staaij (SGP), Vacature (PvdA), Schoenmakers (PvdA) en Udo (VVD).
Plv. leden: Leers (CDA), Stellingwerf (RPF), Dijkma (PvdA), Valk (PvdA), Essers (VVD), De Wit (SP), Van Heemst (PvdA), De Boer (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Van Beek (VVD), Geluk (VVD), Visser-van Doorn (CDA), Schreijer-Pierik (CDA), Blok (VVD), Biesheuvel (CDA), Bos (PvdA), Van den Akker (CDA), Giskes (D66), M.B. Vos (GL), Halsema (GL), Niederer (VVD), Van 't Riet (D66), Waalkens (PvdA), Spoelman (PvdA) en Voorhoeve (VVD).

2. Inhoud wetsvoorstel

Het is van het grootste belang dat bedrijven die een beroep willen doen op de verruimde voorgestelde mogelijkheden, «de facto» ook in die positie worden gesteld.

De regering is in de memorie van toelichting echter te terughoudend; de leden van de VVD-fractie kunnen de kritiek van VNO/NCW zeer billijken. Vooral artikel 8.19 Wm. is niet bepaald de verbetering die wordt gewenst voor de ongeveer 100 000 grotendeels MKB-ondernemingen, die veelvuldig te maken hebben met wijzigingen en uitbreidingen binnen de bedrijfspporten.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat artikel 8.19 Wm. te weinig ruimte geeft in situaties waarin slechts een geringe milieubelasting niet met een melding kan worden gehonoreerd, terwijl dezelfde belasting niet zou hebben geleid tot andere vergunningvoorschriften, als die verandering al deel zou hebben uitgemaakt van de oorspronkelijke vergunning.

Het beste voorbeeld is de onderneming waar de nieuwste technieken worden ingezet in de chemische industrie of in de metaalindustrie. De nieuwste vervangings- of uitbreidingsinvesteringen zijn meestal alleen maar goed voor het milieu, terwijl er dan wel vaak sprake zal zijn van verhoging van het energieverbruik. Vergroting van de capaciteit zal het productieproces immers opstuwten, hetgeen meer energie kost. Bij dezelfde geringe toeneming van de milieubelasting zou er bij deze voorstellen in de wet echter geen melding mogelijk zijn. En dit zou de MKB-bedrijven geen voordelen meer bieden; geen aanmoediging om tot meldingen over te gaan.

Een tweede belangrijk bezwaar is dat de melding pas mogelijk is als de verandering – «naar het oordeel van het bevoegd gezag» – geen aanleiding geeft tot toepassing van de artikelen 8.22, 8.23 of 8.25 Wet Milieubeheer. Dit betekent immers dat het bevoegd gezag bij iedere melding zich moet afvragen of voorschriften en beperkingen al dan niet moeten worden aangescherpt; een extra reden voor het bedrijfsleven om niet te melden. Bovendien ontstaat er hierdoor een nieuwe administratieve rompslomp voor overheid en het bedrijfsleven die de positieve doelstelling van het onderhavige wetsvoorstel zal kunnen ondergraven. In de derde plaats is er sprake van een nadelige verzwaring in artikel 8.19 Wm ten opzichte van de huidige regeling. De beslistermijn voor het bevoegde gezag is zes weken met uitloop naar twaalf weken. Als er ook nog een beroep of bezwaar wordt aangetekend, dan wordt de termijn onaanvaardbaar lang. Het is derhalve wenselijk het bevoegd gezag een termijn van vier weken te gunnen voor de beslissing op de melding. Dit is zeker haalbaar, omdat de oorspronkelijke milieuhygiënische belangenafweging reeds in een veel eerder stadium is geschied.

Opneming van een bepaling dat het gezag positief heeft beslist als na het verstrijken van deze termijn nog geen besluit is genomen, zou volgens de leden van de VVD-fractie in de praktijk positief werken.

De leden van de VVD-fractie concluderen dat het uitgangspunt van dit wetsvoorstel een zeer goede is, doch de verschillende bedrijfstakken zullen feitelijk wel in de gelegenheid moeten worden gesteld om van de melding te profiteren.

Het is nog zeer twijfelachtig of dit bij de huidige voorstellen het geval zal zijn; alle reden derhalve tot bijstelling van dit wetsvoorstel in de bovengenoemde richting.

De eigen verantwoordelijkheid en zelfregulering ten aanzien van het milieu van het Nederlandse bedrijfsleven is een groot goed, waarbij goed milieuedrag wordt beloond. Laat dit ook bij het onderhavige wetsvoorstel ten uitvoer worden gebracht.

De leden van de CDA-fractie hebben vragen op een principieel punt. Interpreteren zij het nieuw voorgestelde systeem juist, dan komt het hun voor, dat het zwaartepunt van het systeem ligt bij de vergunningverlening. Zo staat in de memorie van toelichting (bladzijde 6) dat in de wijzigingen van de artikelen 8:1 en 8:19 Wm de beoordeling «of, en zo ja welke veranderingen binnen het bereik van de vergunning mogen plaatsvinden» uitdrukkelijk bij het bevoegd gezag wordt gelegd «en wel op het moment van de vergunningverlening».

Het is primair dit gezag «dat op basis van de vergunningaanvraag de grenzen voor toekomstige veranderingen trekt door middel van de vergunning en de daaraan verbonden voorschriften en beperkingen». De leden van de CDA-fractie vragen of dit systeem in de praktijk wel (altijd) zal werken. Welke veranderingen zijn uit hun aard wel of juist niet voorzienbaar? In de beantwoording van de opmerkingen van de Raad van State zegt de regering herhaaldelijk dat het bevoegd gezag uit moet gaan van de «stand der techniek», ook ten aanzien van de in de vergunningaanvraag voorziene ontwikkelingen. Maar hoe zit het dan met ontwikkelingen die, gelet op de stand der techniek, op het moment van deze aanvraag niet voorzienbaar zijn? Wát als die ontwikkelingen tot veranderingen in de inrichting voeren, die (aanzienlijk) gunstiger uitpakken voor het milieu? Werkt men met doelvoorschriften en ook dit lijkt uitdrukkelijk de bedoeling, zie ook artikel 8:12, eerste lid Wm – , dan lijkt de stand der techniek op het moment van de vergunningaanvraag en verlening eerder een belemmering te vormen voor melding van voorgenomen veranderingen, dan een verruiming. Kan de regering hierop nader ingaan? Een andere vraag is hoe moet worden omgegaan met veranderingen, niet in overeenstemming met de vergunning of de daaraan verbonden beperkingen en/of voorschriften, die echter «niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu» (artikel 8:19 tweede lid nieuw). Als de nadelige gevolgen kleiner zijn voor het milieu, past de verandering dus binnen artikel 8:19, tweede lid nieuw. Maar daarin staat ook het woord «andere». Wat nu te doen, zo vragen de leden van de CDA-fractie, als de verandering op een punt leidt tot een (geringe) verslechtering, maar op een ander punt tot een (aanmerkelijke) verbetering? Gesteld dat dit saldo op de een of andere manier objectiveerbaar en/of meetbaar is, èn dat het gunstig uitpakt voor het milieu, kan dan met een melding worden volstaan? Het voorbeeld in de memorie van toelichting op bladzijde 8 lijkt dit mogelijk te maken, zolang een inrichting maar blijft binnen de (diverse, voor de respectieve milieucompartmenten) in de vergunning aangegeven grenzen of plafonds. Anders gezegd, een bedrijf dat daaronder blijft of door een verandering eronder komt, creëert voor zichzelf als het ware enige «milieuruimte» binnen de totaalvergunning het kan per milieucompartment verschillen, ook door de tijd gezien.

De leden van de CDA-fractie vragen of het mogelijk is om in de toelichting nog een passage op te nemen, zoals gesuggereerd door VNO-NCW, dat de nieuwe meldingsregeling uitdrukkelijk ook betrekking heeft op veranderingen in de inrichting of de werking daarvan die weliswaar een geringe extra milieubelasting veroorzaken (bijvoorbeeld wel meer energieverbruik), maar die, ook volgens het bevoegd gezag zelf, niet zouden hebben geleid tot een andere vergunning of tot andere vergunningvoorschriften, als de inhoud van die in de melding begrepen verandering al deel had uitgemaakt van de oorspronkelijke vergunningaanvraag en (mitsdien) ook in de oorspronkelijke vergunning begrepen zou zijn geweest.

Als het bevoegd gezag met de «melder» van mening verschilt in die zin dat het toch de procedure tot wijziging van de vergunning noodzakelijk acht, ontstaat er wellicht, zo vrezen de leden van de CDA-fractie, een probleem. Partijen kunnen daaromtrent immers gemakkelijk tegenover elkaar komen te staan, met als mogelijk gevolg, dat de «aanvrager» naar de rechter stapt, bijvoorbeeld met het verzoek een voorlopige voorziening

te treffen. Kan de vergunninghouder door gebruik te maken van zijn veranderings«bevoegdheid» en de daaraan gekoppelde melding bewust inspelen op de op het bevoegd gezag uit hoofde van artikel 8:22 rustende actualiseringsplicht? Ook hier ligt mogelijke conflictstof. Zoals blijkt uit de memorie van toelichting (bladzijde 11) is het bevoegd gezag (immers) expliciet de bevoegdheid gegeven om te verklaren dat de melding aanleiding vormt tot toepassing van onder andere artikel 8:22 (zie artikel 8:19, tweede lid sub c). Deze verklaring lijkt een besluit te zijn in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

En, zo willen de leden van de CDA-fractie gaarne nog vernemen, wat is de positie van derde-belanghebbenden in dit verband? De regering gaat daarop weliswaar uitvoeriger in onder punt 2 (bladzijde 5 en 6) van het nader rapport, maar bij deze leden blijft enige twijfel bestaan over de vraag of derden tijdig genoeg kennis zullen krijgen van een positief besluit op de melding; dan immers zou er voor hen aanleiding kunnen bestaan voor bezwaar en zo nodig beroep. Verdient het niet toch aanbeveling om voor te schrijven dat de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb wordt gevolgd, zoals ook de Raad van State adviseert?

De regering stelt in de memorie van toelichting (bladzijde 6) dat de beoordeling of, en zo ja welke veranderingen binnen het bereik van de vergunning mogen plaatsvinden, uitdrukkelijk bij het bevoegd gezag worden gelegd, aldus de leden van de D66-fractie. Het is primair het bevoegd gezag dat op basis van de vergunningsaanvraag de grenzen voor toekomstige veranderingen trekt door middel van de vergunning en de daaraan verbonden voorschriften en beperkingen. Daarnaast stelt de regering in haar reactie op een vraag van de Raad van State (bladzijde 3 advies raad van state en nader rapport), dat het bevoegd gezag bij de vergunningsaanvraag niet alleen de redelijkerwijze te verwachten ontwikkelingen met betrekking tot de omgeving van de inrichting, maar ook die met betrekking tot de inrichting zelf dient te betrekken. De leden van de D66-fractie vragen welke instrumenten het bevoegd gezag ter beschikking staan om de te verwachten ontwikkelingen te bepalen. Daarnaast zijn deze leden bevreesd voor ongewenste normopvulling. Hoe denkt de regering te kunnen waarborgen dat het bevoegd gezag de vergunningen niet te ruim zal formuleren?

Op bladzijde 17 van de memorie van toelichting stelt de regering dat «niet verwacht wordt dat de onderhavige wetswijziging tot nadelige gevolgen voor het milieu zal leiden». Stel nu dat dit onverhoopt toch gebeurt; welke instrumenten staan dan nog ter beschikking om deze, voor deze leden, ongewenste ontwikkeling terug te draaien?

De regering stelt in antwoord op een opmerking van de Raad van State (bladzijde 6 advies raad van state en nader rapport) dat de mogelijkheid van een toeneming van administratieve lasten als gevolg van het voorschrijven van een mededeling als bedoeld in artikel 8.13, onder g, waarschijnlijk wegvalt ten opzichte van de besparing op lasten ten gevolge van de wijziging van de in artikel 8.1 en 8.19 neergelegde regeling.

Ook al is het volgens de regering niet de bedoeling dat van de mogelijkheid van artikel 8.13, onder g, veelvuldig gebruik wordt gemaakt, bevreesdt het de leden van de fractie van D66 dat er een mogelijkheid van een toeneming van administratieve lasten ontstaat. Kan de regering dit nog eens nader toelichten?

De voorzitter van de commissie,
Reitsma

De griffier van de commissie,
De Gier