

Vergaderjaar 2004–2005

29 877

Wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet openbaarheid van bestuur en de Archiefwet 1995 ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PbEU L 41) en van richtlijn nr. 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad (PbEU L 156) (Implementatiewet EG-richtlijnen eerste en tweede pijler Verdrag van Aarhus)

29 711

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)

Nr. 7

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 20 juni 2005

De commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹ heeft een aantal vragen voorgelegd aan de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer naar aanleiding van de brief van 20 april 2005 inzake aanbidding van het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (kamerstuk 29 877/29 711, nr. 6). De staatssecretaris van Volkshuis-

¹ Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Hofstra (VVD), Buijs (CDA), voorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), Van Gent (GL), Geluk (VVD), Snijder-Hazelhoff (VVD), Depla (PvdA), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van As (LPF), Van Bochove (CDA), De Ruiter (SP), Duyvendak (GL), Huizinga-Heringa (CU), Koopmans (CDA), Spies (CDA), Van Lith (CDA), Van der Ham, (D66), Van Velzen (SP), Fierens (PvdA), ondervoorzitter, Timmer

(PvdA), De Krom (VVD), Verdaas (PvdA), Kruijssen (PvdA), Samsom (PvdA), Hermans (LPF) en Veenendaal (VVD).
Plv. leden: Crone (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Mastwijk (CDA), Ormel (CDA), Halsema (GL), Luchtenveld (VVD), Örgü (VVD), Dubbelboer (PvdA), Hessels (CDA), Van den Brink (LPF), Ten Hoopen (CDA), Vergeer (SP), Vos (GL), Van der Staaij (SGP), Vietsch

(CDA), Sterk (CDA), Haverkamp (CDA), Koşer Kaya (D66), Gerkens (SP), Boelhouwer (PvdA), Verbeet (PvdA), Balemans (VVD), Waalkens (PvdA), Van Heteren (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Varela (LPF) en Oplaat (VVD).

vesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 17 juni 2005. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Buijs

De griffier van de commissie,
Van der Leeden

1

Is er bij gemeenten voldoende kennis en mankracht aanwezig om de complexe afvalstoffenwetgeving voldoende te kunnen toepassen en te handhaven?

Met de inwerkingtreding van de wijziging van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit heeft een deel van de be- en verwerkingsinrichtingen voor afval de gemeente in plaats van de provincie als bevoegd gezag gekregen. Het gaat gemiddeld over het land om 10% van de afvalbedrijven. Voor de gemeenten betekent dit dat men er 0–6 vergunningplichtige bedrijven bij krijgt. Het betreft in het algemeen relatief kleine en weinig complexe bedrijven zoals kleine groencomposteerders, kleine sorteerbeiden enz. Gemeenten mogen daarom voldoende in staat mogen worden geacht desbetreffende milieuwetgeving toe te passen en te handhaven. Voor zover dit bedrijfstype voor de gemeenten nieuw is kunnen zij bij de vergunningverlening gebruik maken van diverse hiervoor ontwikkelde informatiebronnen en helpdesks.

2

Hoe wordt voorkomen dat de wijziging van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit leidt tot langere procedures en hogere administratieve en/of financiële lasten voor het bedrijfsleven?

De onderhavige wijzigingen van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit hebben een positief tot neutraal effect op de vergunningprocedure. Door de opheffing van de tienjarentermijn voor de vergunningen voor afvalverbranders, stortplaatsen en rioolwaterzuiveringsinstallaties hoeft niet meer elke tien jaar een nieuwe vergunning hoeft te worden aangevraagd. De afschaffing van de vvgb geeft een verkorting van de vergunningprocedure. Ook hoeven voor containers geen vergunningen meer aangevraagd te worden. Het effect van de overige wijzigingen van het lvb op de administratieve lasten is naar verwachting neutraal.

3

Krijgen afvalverwerkende bedrijven, die onder het bevoegd gezag van de gemeente zullen vallen, een vergunning voor onbepaalde tijd? Geldt dit ook voor afvalverwerkende bedrijven die onder het bevoegd gezag van de provincie blijven vallen?

De wijziging van het lvb op het punt van de geldigheidstermijn van inrichtingsvergunningen bewerkstelligt dat voor afvalverbrandingsinstallaties, stortplaatsen en afvalwaterzuiveringsinstallaties niet langer om de 10 jaar een vergunning behoeft te worden aangevraagd. De provincie is het bevoegde gezag voor deze inrichtingen. Voor de overige inrichtingen, ongeacht het daarvoor bevoegde gezag, verandert er met deze wijziging niets.

4

Wat zijn de gevolgen van de wijziging van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit voor het innovatie- en recyclingvermogen van «kleine» en «grote» bedrijven in de afvalverwerkingsbranche?

Er zijn geen redenen om aan te nemen dat de wijziging van het lvb gevolgen heeft voor het innovatie- en recyclingvermogen van grote en kleine bedrijven in de afvalverwerking.

5

Hoe verhoudt de wijziging van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit zich tot het advies van de Commissie Epema, die in 1996 een landelijke sturing van de afvalverwijdering adviseerde?

De wijziging van het lvb die betrekking heeft op de bevoegdheidsverdeling is een reactie op jurisprudentie van de Raad van State als gevolg waarvan grote aantallen inrichtingen gedeputeerde staten in plaats van burgemeester en wethouders als bevoegd gezag kregen. Dit werd ongewenst geacht, mede gelet op de hoofdregel, dat burgemeester en wethouders van de gemeente waarin een inrichting geheel of hoofdzakelijk is gelegen, bevoegd gezag zijn. De landelijke sturing die door de Commissie Epema is geadviseerd richt zich op de aansturing van de afvalverwijdering. Het advies van de Commissie is overgenomen in de Wet milieubeheer en het Landelijk afvalbeheerplan. Het advies sprak zich niet uit over de vergunningverlening en handhaving. Dit is wel in discussie geweest met de Tweede Kamer bij de behandeling van de wijziging van de Wet milieubeheer (structuur beheer afvalstoffen). De kamer heeft toen besloten dat de vergunningverlening en handhaving bij provincies en gemeenten moet blijven en niet gecentraliseerd moet worden naar landelijk niveau.

6

Hoe verhoudt de wijziging van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit zich tot het criterium dat bedrijven, die «uitsluitend of in hoofdzaak» afval verwerken, onder bevoegd gezag van de provincie zouden moeten vallen, zoals dat staat in de VROM-circulaire d.d. 4 februari 2003 (SAS/20030033494)? Kan dat genoemde criterium in het Inrichtingen- en vergunningenbesluit worden opgenomen?

Opnemen van het criterium «uitsluitend of in hoofdzaak» in het lvb is niet gewenst, omdat het niet goed te verenigen is met de jurisprudentie van de Raad van State over de uitleg van categorie 28 van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit. Zoals in de toelichting op de wijziging is aangegeven laat bij nader inzien de betekenis van de woorden «uitsluitend of in hoofdzaak» veel ruimte voor uitleg met als gevolg onduidelijkheid, een verminderde handhaafbaarheid en mogelijk meer rechtszaken. Bovendien kan het «uitsluitend of in hoofdzaak»-criterium ertoe leiden dat van twee inrichtingen die dezelfde handelingen met afvalstoffen verrichten de ene, die dit uitsluitend of in hoofdzaak doet, wel onder categorie 28 valt en de andere, die naast die activiteiten een andere hoofdactiviteit heeft, niet. Knelpunten in de vergunningpraktijk die verband houden met de uitleg van het afvalstoffenbegrip zouden wellicht gedeeltelijk kunnen worden ondervangen door activiteiten met afvalstoffen te brengen onder de werkingssfeer van algemene regels. Zoals bekend wordt momenteel gewerkt aan modernisering van de algemene regels¹. Het ligt in de bedoeling het verwerken van afvalstoffen in een volgende fase van deze modernisering te betrekken.

7

Waarom is gekozen voor een wijziging van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit, terwijl een algehele herziening van het Inrichtingen- en vergunningbesluit is voorgenomen in 2006?

Aanleiding voor de wijziging van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit waren knelpunten in de praktijk, jurisprudentie en de modernisering van de VROM-regelgeving. Deze knelpunten vroegen om een snelle oplossing. Deze wijziging van het lvb, vooruitlopend op de algehele herziening van het lvb, was aangekondigd in de Herijkingsbrief van 23 december 2003 (kamerstukken II 2003/04, 29 383, nr. 1, blz. 15). Daarnaast werd zowel door bedrijfsleven als andere overheden aangedrongen op een snelle wijziging vooruitlopend op een eventuele algehele herziening.

¹ Kamerstukken II 2004/05, 29 383, nr. 27.

8

Kan er door de wijziging van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit, waarin wordt uitgegaan van volumecriteria, een onderscheid in juridische zin ontstaan tussen «grote» en «kleine» afvalverwerkende bedrijven?

Het lvb bevatte vóór deze wijziging ook al volumegrenzen, zodat dit onderscheid niet teweeg gebracht is door deze wijziging. Ook voor diverse andere branches geldt dat er volumegrenzen worden gehanteerd voor de indeling naar bevoegd gezag.

9

Op welke wijze wordt (rechts)ongelijkheid voorkomen tussen afvalverwerkende bedrijven die onder het bevoegd gezag van de provincie vallen en afvalverwerkende bedrijven die onder het bevoegd gezag van de gemeente vallen? Welke invloed heeft dit onderscheid tussen bevoegde gezag op het gelijk speelveld voor afvalverwerkende bedrijven en op de uitvoering en de effectiviteit van de ketenhandhaving?

De bevoegdheidsverdeling ten aanzien van de vergunningverlening voor afvalverwerkende bedrijven is in principe niet van invloed op het gelijk speelveld voor deze bedrijven en zal daarmee ook niet leiden tot rechtsongelijkheid. Omdat er door het bedrijfsleven de vrees werd uitgesproken dat dit wel het geval zou zijn, wordt momenteel samen met het bedrijfsleven nagegaan of het onderdeel van de onderhavige wijziging van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit, waarbij een verandering in de bevoegdheidsverdeling is aangebracht, tot ongewenste gevolgen zou kunnen leiden.

10

Hoe staat deze wijziging van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit in verhouding tot de in de uitvoeringsnotitie «erop of eronder» aangekondigde maatregelen om de uitstoot van SO₂, fijn stof en NO_x door de industrie te verlagen, rekening houdend met de uitspraak van het RIVM in de beoordeling van deze uitvoeringsnotitie en in de milieubalans, dat met de huidige BAT en BREFS het plafond niet gehaald zal worden.

Knelpunten in de praktijk, jurisprudentie en de modernisering van de VROM-regelgeving op het terrein van omgaan met afvalstoffen waren de aanleiding om het Inrichtingen- en vergunningenbesluit te wijzigen. Deze wijziging, die vooral van procedurele aard is, is eind april 2005 in werking getreden. De wijziging staat los van de in de vraag genoemde uitvoeringsnotitie over maatregelen met betrekking tot de uitstoot van SO₂, fijn stof en NO_x.

11

Kan onder «andere informatie met betrekking tot de bepaling van die technieken» ook verstaan worden het technisch hoogst haalbare met betrekking tot het milieurendement?

Er wordt vanuit gegaan dat met deze vraag wordt bedoeld op artikel 5a.1, tweede lid, onder c, van het ontwerp-Besluit houdende wijziging van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (implementatie IPPC-richtlijn en EG-inspraakrichtlijn). Dit artikelonderdeel stelt dat het bevoegd gezag bij de bepaling van de voor een inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken ook rekening dient te houden met andere informatie met betrekking tot de bepaling van die technieken. Zoals ook in de toelichting op het besluit is uiteengezet, gaat het hier om de aanwijzing van thans algemeen in Nederland toegepaste richtlijnen zoals de Nederlandse Emissierichtlijn (NeR) en aanbevelingen van het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water (LBOW), die kunnen worden aangemerkt als een

adequate en actuele invulling van beste beschikbare technieken voor een bepaalde bedrijfstak of voor een bepaald milieuaspect. Voor inrichtingen met IPPC-installaties of daarmee gelijk te stellen installaties zullen deze richtlijnen moeten worden toegepast in aanvulling op of als nadere uitwerking van de voor die bedrijven aangewezen BBT Referentie documenten (in het Engels: BAT Reference Documents, de zogenaamde BREF's). Een richtlijn zal pas worden aangewezen nadat screening heeft uitgewezen dat aanwijzing wenselijk is. Wat betreft het te behalen milieurendement geldt dat de aan te wijzen richtlijnen de beste beschikbare technieken (BBT) nader invullen. Door toepassing van BBT kan bij een gemiddeld bedrijf een economisch en technisch haalbaar, adequaat milieubeschermingsniveau worden gerealiseerd.

12

Wordt onder «specifieke lokale omstandigheden» ook verstaan de lokale milieukwaliteit? Zo ja, is het juist dat het bevoegd gezag op basis van dit gewijzigde besluit bij bijvoorbeeld een slechte lokale milieukwaliteit hogere eisen moet stellen in de vergunning aan de te emitteren emissies?

Zoals ook in de toelichting bij het wijzigingsbesluit is uiteengezet zijn bij het opstellen van de vergunning voor een individueel bedrijf de door de inrichting veroorzaakte milieueffecten, de specifieke technische kenmerken van de inrichting en de voor de betreffende sector beschreven BBT van belang. Hoewel bij de opstelling van de BREF's steeds getracht is een zo eenduidig mogelijk oordeel over BBT te geven, is dat niet altijd mogelijk gebleken. Soms is de keuze van technieken en haalbare emissiegrenswaarden sterk afhankelijk van de aard van de (bestaande) installaties of specifieke lokale omstandigheden.

Dat rekening dient te worden gehouden met de lokale omstandigheden vloeit voort uit artikel 9, vierde lid, en artikel 10 van de IPPC-richtlijn. Artikel 9, vierde lid, noemt expliciet de geografische ligging van de betrokken installatie en de plaatselijke milieumomstandigheden als aspecten die naast de beste beschikbare technieken het beschermingsniveau van de vergunningvoorschriften dienen te bepalen. Artikel 10 van de Richtlijn stelt het volgende: «Indien met het oog op een milieukwaliteitsnorm strengere voorwaarden moeten gelden dan die welke door toepassing van de beste beschikbare technieken haalbaar zijn, moeten met name in de vergunning extra voorwaarden worden gesteld, onverminderd andere maatregelen die getroffen kunnen worden om aan de milieukwaliteitsnormen te voldoen.» Op grond van deze bepalingen moeten in ieder geval in situaties waarin Europese milieukwaliteitseisen (bijvoorbeeld ten aanzien van de luchtkwaliteit) overschreden (dreigen te) worden, zo nodig voorschriften worden gesteld, die een verdergaande bescherming bieden, dan die welke kan worden bereikt met toepassing van beste beschikbare technieken en dus de inzet van verdergaande technieken vereisen. Gezien de goede kwaliteit en het hoge beschermingsniveau van de BREF's zal het niet vaak aan de orde zijn om bij vergunningverlening buiten de bandbreedte van de BREF's te treden, maar de bedoelde omstandigheden kunnen daartoe nopen of dit rechtvaardigen.