

Vergaderjaar 2004–2005

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. 5

VERSLAG

Vastgesteld 6 oktober 2004

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig en afdoende zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

1. Algemeen
2. Doelstelling van het wetsvoorstel
3. Toetsingskader voor vergunningverlening i.v.m. IPPC-richtlijn
4. Verbeteren van het vergunningsinstrument
5. Uitvoering en handhaving
6. Artikelsgewijze toelichting

1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij onderschrijven de doelstellingen die kortweg gezegd neerkomen op een duidelijkere harmonisatie van de Nederlandse wetgeving met de Europese richtlijnen en het verstevigen van de wettelijke basis voor de vergunning op hoofdzaken (VOH) en de vergunning op maat (VOM).

De leden van de VVD-fractie kunnen zich goed vinden in het doel van het voorliggende wetsvoorstel. Een betere aansluiting van de Nederlandse wetgeving op de IPPC-richtlijn kan op een breed draagvlak in de samenleving rekenen. Op een aantal punten hebben de leden van de VVD-fractie behoefte aan verduidelijking.

2. Doelstelling van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan aangeven of de voorgestelde wijzigingen in de Wet milieubeheer, het bevoegd gezag in Nederland bevoegdheden toebedeelt die verder gaan dan de reikwijdte van de IPPC-richtlijn. Zo ja, kan een overzicht worden verstrekt waarin

¹ Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Hofstra (VVD), Buijs (CDA), voorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), Van Gent (GL), Geluk (VVD), Dijsselbloem (PvdA), ondervoorzitter, Snijder-Hazelhoff (VVD), Depla (PvdA), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van As (LPF), Van den Brink (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), Timmer (PvdA), De Krom (VVD), Verdaas (PvdA), Kruijssen (PvdA), Samsom (PvdA) en Veenendaal (VVD).
Plv. leden: Crone (PvdA), Dezentjé Hamming (VVD), Mastwijk (CDA), Ormel (CDA), Halsema (GL), Luchtendeld (VVD), Boelhouwer (PvdA), Örgü (VVD), Dubbelboer (PvdA), Algra (CDA), Kraneveldt (LPF), Varela (LPF), Ten Hoopen (CDA), Vergeer (SP), Vos (GL), Van der Staaij (SGP), Vietsch (CDA), Sterk (CDA), Haverkamp (CDA), Koşer Kaya (D66), Gerkens (SP), Verbeet (PvdA), Balemans (VVD), Waalkens (PvdA), Van Heteren (PvdA), Wolfsen (PvdA) en Oplaat (VVD).

precies wordt aangegeven op welke punten de aanpassingen verder gaan dan de IPPC-richtlijn? En kan daarbij worden aangegeven wat de consequenties hiervan zijn, o.a. voor de administratieve lasten?

De leden van de VVD-fractie vragen zich af, wanneer de voorgestelde wijzigingen inderdaad verder gaan dan de IPPC-richtlijn, de regering dit dan verantwoordt in het licht van het Hoofdlijnenakkoord, waarin is afgesproken dat Nederland geen nieuw beleid zal introduceren dat stringenter is dan de Europese normen voorschrijven.

3. Toetsingskader voor vergunningverlening i.v.m. IPPC-richtlijn

Artikel 8.8 biedt volgens de memorie van toelichting op pagina 3 de grondslag om bij het vaststellen van de emissiegrenswaarden de geografische ligging van de inrichting en de relevante lokale, en regionale milieuomstandigheden te betrekken. De leden van de CDA-fractie verzoeken om een nadere toelichting op dit punt. Betekent dit dat bijvoorbeeld in gebieden waar de milieudruk groter is (bijvoorbeeld dichtbevolkte stedelijke gebieden) strengere eisen mogen worden gesteld dan in gebieden waar de milieudruk lager is? Hoe verhoudt het betrekken van deze omstandigheden zich met het uitgangspunt dat de best beschikbare technieken en het gelijke speelveld dat daarmee samenhangt moet worden gehanteerd?

De leden van de CDA-fractie merken op dat een vergelijkbare vraag zich voordoet bij artikel 8.11, lid drie, waar gesproken wordt over de toepassing van ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken. De memorie van toelichting geeft op pagina 11 en 12 een viertal voorbeelden van situaties waarin sprake kan zijn van verdergaande maatregelen. De leden van de CDA-fractie vragen om een nadere verduidelijking op dit punt. Kunnen deze woorden niet simpelweg worden geschrapt? Indien dit niet zou kunnen, hoe ruimhartig kan worden omgegaan met het benoemen van bijzondere omstandigheden? Is daarvan slechts in uitzonderingsgevallen sprake of zullen deze zich naar het oordeel van de regering veelvuldig voordoen? In een aantal gevallen zal er naar het oordeel van deze leden ook gezocht kunnen worden naar oplossingen in de sfeer van de ruimtelijke ordening. Kan de regering aangeven waar dan de voorkeur naar uit gaat?

De leden van de CDA-fractie merken op dat wordt in de memorie van toelichting terecht wordt gesteld dat het voorliggende wetsvoorstel geen gevolgen heeft voor de toepassing van onder meer de zogenaamde BREF's (dit zijn internationale standaarden waarin in overeenstemming tussen bedrijven en overheden is aangegeven wat de best beschikbare technieken in een bepaalde bedrijfstak zijn). Artikel 8.11 lid 4 geeft de mogelijkheid om het gebruik van deze BREF's voor te schrijven. Gesproken wordt over een bij ministeriële regeling vast te stellen lijst met richtlijnen en circulaires waarmee bij het bepalen van de BBT (best beschikbare technieken) rekening moet worden gehouden. Gesteld wordt dat dit artikel de basis legt voor het stroomlijnen en de versoering van uitvoeringsdocumenten met betrekking tot vergunningverlening. De leden van de CDA-fractie willen hier graag meer inzicht in. Is het mogelijk om een overzicht van de uitvoeringsdocumenten bij het wetsvoorstel te voegen? Op welke wijze krijgen het stroomlijnen en de versoering concreet vorm?

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering bereid is om de IPPC-richtlijn strikt op te volgen, zodat enerzijds het milieubelang wordt gediend en anderzijds economische belangen niet uit het oog verloren worden. Zo ja, is de regering bereid om bij toetsing of de BBT wordt toegepast, het bevoegd gezag gebruik te laten maken van de zogenaamde

BREF's? Is dit dan uitsluitend ter indicatie van het niveau van de toegepaste techniek en daarmee niet limitatief en/of is er dan sprake van een voorschrift (techniek) in de milieuvergunning?

De regering verschilt met de Raad van State van inzicht over het gebruik van de begrippen installatie en inrichting. De leden van de VVD-fractie horen graag welke problemen ontstaan wanneer, zoals door de Raad van State voorgesteld, alleen het begrip installatie in de wet gebuikt wordt. Is het voorkomen van interpretatieproblemen tussen de Europese richtlijn en Nederlandse regelgeving niet voldoende aanleiding om alleen het begrip installatie te bezigen?

4. Verbeteren van het vergunningsinstrument

De leden van de VVD-fractie merken op dat in de IPPC-richtlijn in overweging 17 is opgenomen dat het gebruik van een bepaalde techniek of technologie niet wordt voorgeschreven. Met andere woorden, de IPPC-richtlijn zet in op doel- in plaats van middel-voorschriften. Dit komt ook terug in artikel 9 lid 4 van de richtlijn. Waarom wordt via het voorliggende wetsvoorstel toch de ruimte aan het bevoegd gezag geboden om in plaats van doelvoorschriften juist middelvoorschriften te stellen? Deelt de regering de analyse dat deze vrijheid er toe kan leiden dat de vergunningverlener specifieke technieken gaat voorschrijven die wellicht verder gaan dan de emissiewaarden, die vastgesteld kunnen worden op basis van de best beschikbare techniek? Kunt worden aangegeven waarom het bevoegd gezag de mogelijkheid tot het stellen van middelvoorschriften wordt gegeven?

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering van mening is dat volstaan moet worden met het uitsluitend voorschrijven van doelvoorschriften in vergunningen om te voldoen aan de IPPC-richtlijn. Zo nee, waarom niet? Wat is het principiële standpunt van de regering ten opzichte van overheden die technieken (het middel) voorschrijven? Hoe wordt het effect van de voorgestelde wijzigingen op de concurrentiepositie van installaties/inrichtingen, die binnen de werkingssfeer van de wet vallen ten opzichte van andere Europese landen, beoordeeld? Kunt worden aangegeven wat het risico is dat door deze wijzigingen activiteiten over de grens verdwijnen?

5. Uitvoering en handhaving

De leden van de CDA-fractie onderschrijven de ambitie om meer vergunningen op hoofdlijnen en vergunningen op maat te verlenen. Het voorliggende wetsvoorstel beoogt de wettelijke verankering voor deze vernieuwing te verbeteren. Terecht wordt hierbij uitgegaan van het benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven. Hierbij wordt een belangrijke mate van zelfwerkzaamheid van bedrijven verondersteld, bijvoorbeeld op het gebied van monitoring. Artikel 8.12 biedt hiervoor de basis. De leden van de CDA-fractie erkennen de noodzaak van de wettelijke basis. Tegelijkertijd signaleren deze leden dat er ook bij het opzetten van bedrijfsmilieuzorgsystemen en het opstellen van programma's en jaarverslagen en het opleggen van monitoringsrapportages wildgroei aan het ontstaan is. Van tal van rapportages is het doel onvoldoende helder en geconstateerd wordt dat veel handhavende en vergunningverlenende instanties hiervan ook niet of nauwelijks gebruik maken. Wanneer kan de regering concrete voorstellen doen om op dit punt drastisch te verbeteren?

6. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 8.12, lid 3 bepaalt dat bij het vaststellen van emissiegrenswaarden moet worden uitgegaan van een bronbenadering, tenzij dat technisch onmogelijk is. De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering aankijkt tegen de zwaarte van deze eis. In hoeverre is rekening gehouden met mogelijke hoge kosten die aan deze eis verboden zijn?

Deze leden vragen of het lidwoord «een» in het voorgestelde artikel 8.12b, onder h, is bedoeld om elke willekeurige toekomstige functie in de beoordeling te betrekken.

Deze leden vragen wat de relatie is van het voorgestelde artikel 13, lid 2, onder 1, met zorgplichten zoals verwoord in bijvoorbeeld artikel 1.1a Wm en artikel 13 Wbb.

Deze leden vragen of meer inzicht kan worden gegeven in de gevolgen van de actualiseringplicht, die in artikel 22.1a wordt voorgesteld, met name nu het wetsvoorstel geen definitie bevat van wat een installatie is. Welke administratieve lasten brengt dit voor de overheid en het bedrijfsleven met zich mee? Heeft de regering inzicht in de kosten die het bedrijfsleven zou moeten maken als gevolg van mogelijk te nemen maatregelen als gevolg hiervan?

De voorzitter van de commissie,
Buijs

De griffier van de commissie,
Van der Leeden