



Advies Raad van State betreffende Ontwerpbesluit van tot wijziging van het Besluit niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen) (beperking mogelijkheid toepassing niet in betekenende mate bijdragen) [Ontwerpbesluit aangeboden aan de Afdeling van de Raad van State]

Ontwerpbesluit

Wij, Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 21 februari 2012, nr. IenM/BSK-2012/14934, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 5.16, vierde lid, van de Wet milieubeheer;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ..., nr. ...);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van ..., nr. IenM/BSK-....., Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Artikel 2, tweede lid, van het Besluit niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen) komt te luiden:

2. Bij ministeriële regeling kunnen een of meer gebieden of gedeelten daarvan, die deel uitmaken van een programma als bedoeld in artikel 5.12, eerste lid, of 5.13, eerste lid, van de wet, worden aangewezen waarin het eerste lid en artikel 4 niet van toepassing zijn op bij die regeling aangewezen categorieën van gevallen.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,



NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

In artikel 5.16, eerste lid, van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) wordt geregeld welke grondslagen, bestuursorganen kunnen gebruiken om een bevoegdheid uit te oefenen of wettelijk voorschrift toe te passen. Eén van die grondslagen is 'niet in betekende mate' (hierna: nibm) bijdragen (artikel 5.16, eerste lid, onderdeel c, van de Wm). Een project kan doorgang vinden als aannemelijk gemaakt wordt dat het project nibm bijdraagt aan de concentratie in de buitenlucht van een stof waarvoor een wettelijke grenswaarde geldt. Dat betekent dat nibm-projecten zonder verdere toetsing wat de luchtkwaliteit betreft doorgang kunnen vinden. Het project leidt immers niet tot een verdere verslechtering van de luchtkwaliteit en men raakt door dat project niet verder verwijderd van het realiseren van de grenswaarde in kwestie.

In enkele gebieden in Nederland worden geldende grenswaarden voor fijn stof nog overschreden. Er zijn Europese normen in het geding, vastgelegd in richtlijn nr. 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PbEU L 152) (hierna: richtlijn 2008/50/EG)). Om aan die normen te gaan voldoen heeft de toenmalige Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op basis van artikel 5.12 van de Wm – in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad en gehoord de Eerste en Tweede kamer der Staten-Generaal – het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (hierna: NSL) vastgesteld.

Gebleken is dat door in gebieden waarin de grenswaarden voor fijn stof nog worden overschreden gebruik te maken van de nibm-grondslag, de concentraties toenemen, terwijl in het NSL beëindiging van reeds bestaande overschrijdingen reeds alle inzet vergt. Het bestrijdingsbeleid wordt gefrustreerd wanneer meerdere projecten in een gebied waar een grenswaarde wordt overschreden, daar onbeperkt nibm bijdragen aan toevoegen.

2. Nibm in de praktijk

De monitoring van het NSL laat zien dat de grenswaarden voor PM_{10} , die sinds 11 juni 2011 van kracht zijn, nog niet overal in Nederland worden gehaald, met name in gebieden met veel intensieve veehouderij en pluimveehouderijen in het bijzonder. Aanvullende maatregelen zijn in die gebieden nodig om aan de grenswaarden voor PM_{10} te voldoen. In het kader van het NSL wordt door de overheden gewerkt aan de inzet van extra maatregelen. Tegelijkertijd nemen de concentraties echter toe door gebruik van nibm als projectonderbouwing, zonder dat de mogelijkheid bestaat daar een halt aan toe te roepen. Aan de ene kant worden in het nationale en lokale bestrijdingsbeleid alle beschikbare middelen ingezet om beëindiging van overschrijding van de normen voor fijn stof te bewerkstelligen. Aan de andere kant worden de resultaten daarvan in enkele gebieden teniet gedaan door toepassing van nibm. Overheden in de betreffende gebieden hebben op deze onvoorziene en ongewenste consequentie van de toepassing van nibm gewezen en verzocht stappen te ondernemen om hieraan een einde te maken, door beperking van de toepassing van nibm.

Er zijn overschrijdingsgebieden met veel intensieve veehouderij en dientengevolge een hoge achtergrondconcentratie van fijn stof. Inzet voor die gebieden is een programmatische aanpak waarmee gericht gewerkt wordt aan verlaging van die hoge concentraties. Deze aanpak wordt op dit moment door de betrokken lokale overheden uitgewerkt en zal met zich brengen dat van meerdere bedrijven in het betrokken gebied – op vrijwillige basis – het treffen van maatregelen wordt verwacht. Beperking van de nibm mogelijkheid is noodzakelijk om te voorkomen dat tegelijkertijd de overschrijding van de grenswaarden in die gebieden juist wordt vergroot. Bedrijven mogen uitbreiden, maar alleen als daardoor geen sprake is van een verdere verslechtering van de al bestaande overschrijding. Dit laat overigens bestaande rechten onverlet.

In aansluiting daarop zal een algemene maatregel van bestuur huisvesting veehouderij en fijn stof worden voorbereid waarin emissie-eisen voor stallen opgenomen zullen worden, op basis van het principe 'beste beschikbare technieken'.

De beperking van de mogelijkheid om van nibm gebruik te maken is dus nodig om binnen de gebiedsgerichte aanpak op korte termijn een verdere verslechtering van de milieusituatie te voorkomen. De algemene maatregel van bestuur huisvesting veehouderij heeft tot doel om vervolgens op langere termijn generiek een verlaging van de achtergrondconcentratie aan fijn stof te bewerkstelligen. Toepassing van nibm in gebieden waar overschrijding van de geldende grenswaarden voor PM_{10} voorkomt, leidt ertoe dat Europese grenswaarden waaraan Nederland vanaf 11 juni 2011 moet voldoen, langer dan noodzakelijk worden overschreden. Daarmee komt het hanteren van nibm in de



betreffende gebieden in strijd met hetgeen de Raad van State in zijn advies van 4 mei 2007 (W08.07.0061/IV) stelde over de verenigbaarheid van toepassing van nibm met de Europese richtlijnen met betrekking tot luchtkwaliteit. Nieuwe ontwikkelingen mogen er niet toe leiden dat niet of significant later aan een geldende grenswaarde wordt voldaan.

Ook de Europese richtlijn waar de wettelijke grenswaarden voor luchtkwaliteit aan zijn ontleend (richtlijn 2008/50/EG) gaat uit van dit principe: Nederland dient in het geval van overschrijding van grenswaarden voor luchtkwaliteit waarvoor het uiterste tijdstip voor naleving is verstreken, passende maatregelen te nemen om de periode van overschrijding zo kort mogelijk te houden (artikel 23 van richtlijn 2008/50/EG).

Het blijven overschrijden van grenswaarden en stijging van concentraties door toepassing van nibm heeft als risico een ingebrekestelling door de Europese Commissie. Bovendien bestaat de kans, wanneer deze situatie voortduurt, dat in de betreffende gebieden alle ontwikkelruimte verloren gaat.

3. Begrenzing van nibm

Beperking van de toepassing van nibm in overschrijdingsgebieden is noodzakelijk om te voorkomen dat de concentraties stijgen en het effect van andere maatregelen teniet gedaan wordt. Daartoe voorziet artikel 2, tweede lid, van het Besluit niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen) (hierna: Besluit nibm) in een grondslag om bij ministeriële regeling gebieden aan te wijzen waarin nibm voor bepaalde categorieën van gevallen niet van toepassing is. Op basis daarvan kunnen in de Regeling niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen) (hierna: Regeling nibm) gebieden of gedeelten daarvan worden aangewezen waarin toepassing van nibm voor bepaalde broncategorieën niet geldt.

Artikel 5.16, vierde lid van de Wm biedt de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen omtrent het in betekenende mate bijdragen als bedoeld in artikel 5.16, eerste lid, onderdeel c, van die wet. Onder die mogelijkheid wordt expliciet begrepen het aanwijzen van categorieën van gevallen die in ieder geval al dan niet in betekenende mate bijdragen. De mogelijkheid om categorieën van gevallen aan te wijzen, houdt geen limitering in van de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen omtrent in betekenende mate bijdragen. Van deze basis wordt gebruik gemaakt om de toepassing van nibm geografisch en broncategorisch te beperken.

Doordat gebieden en broncategorieën bij ministeriële regeling aangewezen kunnen worden, kan adequaat ingespeeld worden op de actuele situatie, zoals die blijkt uit de monitoring van de luchtkwaliteit die in het kader van het NSL plaatsvindt. In nijpende situaties is nibm voor de duur van de aanwijzing niet van toepassing. Zodra de luchtkwaliteit dat toestaat kan de aanwijzing van gebieden en categorieën worden ingetrokken. Door de aanwijzing van knelpuntgebieden en de bronnen die de grootste bijdrage leveren aan de concentraties ter plaatse, kan een maatwerk-oplossing voor de problematiek worden geboden. Het instrument nibm blijft als zodanig intact.

Bij aan te wijzen gebieden zal het gaan om plaatsen waar een grenswaarde die van kracht is, wordt overschreden en toepassing van nibm ertoe leidt dat overschrijding langer duurt dan noodzakelijk is. Het kan in aanvulling daarop ook gebieden betreffen waar overschrijding van een grenswaarde dreigt. De concentraties zijn dan zodanig dat er weinig nodig is voor overschrijding van de betreffende grenswaarde. Nibm-projecten kunnen in een dergelijke situatie leiden tot overschrijding van de grenswaarde. Alertheid op de luchtkwaliteit is geboden en toepassing van nibm is dan niet langer gerechtvaardigd. Ingevolge richtlijn 2008/50/EG is Nederland immers gehouden in zones en agglomeraties waar de niveaus van stoffen lager zijn dan de grenswaarden, de niveaus onder de grenswaarden te houden (artikel 12 van die richtlijn). Ook na 2011 moet blijvend aan de grenswaarden voor PM₁₀ worden voldaan.

Bij de aanwijzing van gebieden zal het gaan om gebieden of gedeelten daarvan, die deel uitmaken van het NSL of een regionaal of lokaal programma gericht op het voldoen aan de grenswaarden. Dat zijn de gebieden waar overschrijding of dreigende overschrijding van een grenswaarde aanleiding is geweest tot het opstellen van een programma.

Tegelijk met de aanwijzing van gebieden worden broncategorieën aangewezen waarvoor nibm in concreto niet geldt in de aangewezen gebieden. Daardoor wordt niet alle bronnen de mogelijkheid van toepassing van de nibm-grond ontnomen, maar alleen de bronnen die in het betreffende gebied de grootste bijdrage leveren aan concentratieverhoging van de stof waarvoor een grenswaarde van kracht is. De begrenzing van nibm is dus tweeërlei: zowel geografisch als broncategorisch. Beperking van de toepassing van nibm betekent overigens niet dat in de aan te wijzen gebieden geen ontwikkeling meer mogelijk is. De mogelijkheid voor aangewezen bedrijven om uit te breiden in aan te wijzen gebieden, blijft behouden. Aannemelijk moet zijn dat aan één van de gronden, anders dan de nibm-grond, van artikel 5.16, eerste lid, van de Wm wordt voldaan. Dit betekent dat bij nieuwe



ontwikkelingen of uitbreidingen moet worden aangetoond dat aan de grenswaarden wordt voldaan, dat geen sprake is van een verdere verslechtering (projectsaldering) of dat een project past in het NSL. Wanneer een bedrijf bijvoorbeeld door toepassing van innovatieve technieken kan bewerkstelligen dat de concentraties ter plaatse niet toenemen, kan projectsaldering (artikel 5.16, eerste lid, onderdeel b, van de Wm) de grondslag voor uitbreiding zijn.

Geen enkel tot een aan te wijzen broncategorie behorend bedrijf kan in een aan te wijzen gebied gebruik maken van de nibm grond. De beperking van nibm is gelijkelijk van toepassing op alle bronnen die tot een bepaalde categorie behoren. De beperking zal gelden vanaf het moment van in werking treding van de aanwijzing, voor de duur van de aanwijzing en niet met terugwerkende kracht. Wanneer de luchtkwaliteit in een aangewezen gebied zodanig is verbeterd dat er niet langer sprake is van (dreigende) overschrijding van een geldende grenswaarde, kan de aanwijzing van het betreffende gebied opgeheven worden, waardoor toepassing van nibm ter plaatse voor alle broncategorieën weer open staat.

Het instrument nibm op zich wordt in tact gelaten. Alleen voor situaties waarin toepassing tot ongewenste effecten leidt, namelijk stijging van concentraties op locaties waar met inzet van alle mogelijke middelen al grote moeite bestaat om te voldoen aan *Europese luchtkwaliteitsnormen*, wordt de mogelijkheid gecreëerd toepassing ervan buiten werking te stellen door de aanwijzing van gebieden en broncategorieën. Het effect van beperking van toepassing van nibm is dan ook niet het beëindigen van heersende overschrijding van grenswaarden, maar het voorkomen dat de concentraties stijgen en het effect van andere maatregelen tenietgedaan wordt.

4. Wijziging Regeling niet in betekenende mate bijdragen

Artikel 2, tweede lid, van het Besluit nibm biedt de mogelijkheid tot het beperken van de toepassing van nibm. Pas nadat van die mogelijkheid in een ministeriële regeling gebruik is gemaakt, zal nibm voor de duur van de aanwijzing niet toepassing zijn in bepaalde gebieden waar de actuele luchtkwaliteit daartoe noopt, voor aangewezen bronnen die de luchtkwaliteit ter plaatse in hoge mate beïnvloeden.

Het uitgangspunt is dat nibm als grond voor de uitoefening van bevoegdheden geldt, tenzij er zwaarwegende argumenten zijn ((dreigende) overschrijding van Europese grenswaarden) om daar in bepaalde gebieden voor bepaalde broncategorieën een uitzondering op te maken in de op te stellen ministeriële regeling.

Op basis van de monitoring 2011 zullen gebieden nader worden geïdentificeerd die op basis van artikel 2, tweede lid, van het Besluit nibm aangewezen zullen worden in de Regeling nibm, als gebieden waar nibm voor bepaalde categorieën van gevallen niet geldt. Dat betreft naar verwachting een enkele gemeente in Noord-Brabant, Limburg en Gelderland met veel intensieve veehouderijen, pluimveehouderijen in het bijzonder. De aanwijzing van gebieden en broncategorieën zal plaatsvinden in nauwe samenspraak met betrokken overheden en sectoren.

De beperking van toepassing van nibm in bepaalde gebieden zal niet leiden tot beëindiging van de overschrijding van grenswaarden ter plaatse. Daarvoor zijn meer maatregelen nodig. Door de inzet van dit instrument kan wel worden voorkomen dat het effect van de inzet van die andere maatregelen teniet gedaan wordt en dat de concentraties ter plaatse stijgen in plaats van afnemen.

5. Relatie met de omgevingsvergunning beperkte milieutoets

Als gevolg van het besluit houdende wijziging van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (agrarische activiteiten in het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer) waarvan het ontwerp is (voor)gepubliceerd in Staatscourant 2010, 21211 zal het merendeel van de veehouderijen onder algemene regels komen te vallen. De IPPC-bedrijven en bestaande veehouderijen (circa 60) waarbij sprake is van een overschrijding van de grenswaarden voor fijn stof zullen in ieder geval vergunningplichtig blijven.

Voor veehouderijen die onder algemene regels gaan vallen, zal er geen toetsmoment meer zijn waarop bijvoorbeeld de gevolgen voor de luchtkwaliteit beoordeeld kunnen worden. De voorgenomen wijzigingen in de toepassingsmogelijkheden van de nibm-grond hebben voor die bedrijven geen gevolgen.

Dat is anders voor veehouderijen die in artikel 2.2a van het Besluit omgevingsrecht zijn aangewezen; voor die bedrijven moet op grond van artikel 2.1, eerste lid, onderdeel i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht een omgevingsvergunning worden aangevraagd. Het gaat hier om een



vergunning, waaraan geen voorwaarden verbonden kunnen worden: de omgevingsvergunning beperkte milieutoets.

Het hiervoor genoemde besluit tot wijziging van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer voorziet, met het oog op het aspect fijn stof, in uitbreiding van de in artikel 2.2a van het Besluit omgevingsrecht genoemde categorieën met een aantal categorieën veehouderijen.

Voor de categorieën veehouderijen die zijn genoemd in artikel 2.2a van het Besluit omgevingsrecht geldt dat het bevoegd gezag toetst of de oprichting of de uitbreiding, gelet op het aspect fijn stof, kan plaatsvinden op de gewenste locatie.

Als de nibm-grond niet van toepassing is, wordt beoordeeld of één van de andere gronden van artikel 5.16 van de Wm van toepassing is, dat wil zeggen of gesaldeerd kan worden, of dat het project deel uitmaakt van het NSL of een Regionaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (hierna: RSL). Als dat niet aan de orde is, wordt direct getoetst aan de grenswaarden. Als sprake is van overschrijding van grenswaarden wordt de omgevingsvergunning beperkte milieutoets geweigerd (artikel 5.13b van het Besluit omgevingsrecht). Wordt de omgevingsvergunning beperkte milieutoets verleend, dan valt de inrichting onder de algemene regels.

Als gevolg van de hiervoor genoemde wijziging van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer zal er, naast voor vergunningplichtige bedrijven, alleen voor de categorieën veehouderijen waarop artikel 2.2a van het Besluit omgevingsrecht van toepassing is, een toetsmoment bestaan. De aanwijzing van categorieën activiteiten op grond van artikel 2, tweede lid, van het Besluit nibm, zal voor zover het veehouderijen betreft, die onder de algemene regels zullen vallen, niet verder strekken dan de veehouderijen die na de hiervoor genoemde wijziging van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer in artikel 2.2a van het Besluit omgevingsrecht zijn aangewezen als categorieën veehouderijen die een omgevingsvergunning beperkte milieutoets moeten aanvragen.

6. Reikwijdte aanwijzing broncategorieën

Het aanwijzen van gebieden waar nibm niet van toepassing is op bepaalde broncategorieën kan alleen betrekking hebben op inrichtingen die vergunningplichtig (een omgevingsvergunning in het geval van een IPPC-bedrijf of een prioritair bedrijf in het kader van het NSL of een omgevingsvergunning beperkte milieutoets in het geval van de in artikel 2.2a van het Besluit omgevingsrecht genoemde categorieën bedrijven) zijn.

De werkingssfeer van het niet van toepassing verklaren van nibm beperkt zich tot die bedrijven die de achtergrondconcentratie van fijn stof en de concentratie in een overschrijdingsgebied het meeste beïnvloeden. De aanwijzing van broncategorieën zal geen betrekking hebben op de kleinere bedrijven die slechts een beperkte bijdrage aan de concentraties leveren. Deze gerichte benadering van de belangrijkste broncategorieën kan ervoor zorgen dat NSL-maatregelen eerder effect hebben. Dat is nodig om overheden te ondersteunen in hun aanpak van fijn stof en te zorgen dat de tijd dat EU-normen worden overschreden – en daarmee het afbreukrisico dat daardoor veroorzaakt wordt – zo kort mogelijk is. Door een aantal bedrijven in nader te bepalen gebieden waar de problematiek het meest nijpend is, voor de duur van de aanwijzing de mogelijkheid te ontzeggen gebruik te maken van de nibm-grondslag, wordt voorkomen dat langer dan nodig is een Europese grenswaarde wordt overschreden en daarmee dat de betreffende gebieden 'op slot gaan' voor alle ontwikkelingen omdat overschrijding van de grenswaarde voortduurt en toeneemt.

7. Administratieve lasten

Artikel 2, tweede lid, van het Besluit nibm maakt het mogelijk dat bij ministeriële regeling gebieden worden aangewezen waarbinnen aangewezen categorieën van gevallen bij vestiging of uitbreiding voor luchtkwaliteit geen gebruik kunnen maken van de in artikel 5.16, eerste lid, onderdeel c, van de Wm, genoemde nibm-grond. Aannemelijk zal moeten worden gemaakt dat aan één van de andere gronden van artikel 5.16, eerste lid, van de Wm wordt voldaan. Er zal ofwel moeten worden aangetoond dat aan de grenswaarden wordt voldaan (onderdeel a), ofwel dat de concentratie per saldo niet meer wordt of de luchtkwaliteit verbetert (onderdeel b), ofwel dat de ontwikkeling is genoemd of beschreven in het NSL of een RSL (onderdeel d).

Het voornemen bestaat om gebieden aan te wijzen waar de fijn stof problematiek het meest nijpend is, namelijk enkele gemeenten waar de categorie pluimveehouderijen de belangrijkste bijdrage aan de concentraties levert. Uit de monitoringstool 2010 en 2011 blijkt dat juist deze categorie bedrijven op enkele plekken in Nederland zorgt voor overschrijding van de normen voor PM₁₀.

Voor de betreffende pluimveehouderijen zal het feit of al dan niet van de nibm-grondslag gebruik gemaakt kan worden overigens geen gevolgen hebben voor de administratieve lasten. Het luchtonderzoek dat verricht moet worden om aannemelijk te maken dat de bijdrage van de oprichting of uitbreiding van een bedrijf nibm is, is identiek aan het onderzoek dat nodig is om aannemelijk te maken dat aan de grenswaarde wordt voldaan (concentratieberekeningen met een model ISL dat door



de overheid beschikbaar wordt gesteld). Van de voorgenomen ministeriële regeling zijn dan ook geen consequenties voor de administratieve lasten te verwachten.

Op dit moment is het nog niet mogelijk om aan te geven hoeveel bedrijven onder de ministeriële regeling op grond van artikel 2, tweede lid, van het Besluit nibm zullen vallen. Wel is duidelijk dat naast bedrijven die in een gebied feitelijk voor overschrijding van de PM₁₀-normen zorgen ook andere – naastgelegen – bedrijven onder de reikwijdte van die ministeriële regeling kunnen vallen. Pas bij het concreet opstellen van die ministeriële regeling zal duidelijk worden om hoeveel bedrijven het gaat.

Artikelsgewijs

Artikel I

Op grond van artikel 2, tweede lid, van het Besluit nibm kunnen bij ministeriële regeling gebieden (de zogenoemde NSL- of RSL-regio's) of gedeelten daarvan (gemeenten binnen die regio's) die deel uitmaken van het NSL (het programma, bedoeld in artikel 5.12, eerste lid, van de Wm) of een RSL (een programma als bedoeld in artikel 5.13, eerste lid, van de Wm) worden aangewezen. In die gebieden geldt voor bij die regeling aangewezen categorieën van gevallen dat artikel 2, eerste lid, van het Besluit nibm niet van toepassing is. Dit heeft voor zover het inrichtingen betreft alleen betrekking op inrichtingen waarvoor een omgevingsvergunning of een omgevingsvergunning beperkte milieutoets moet worden aangevraagd.

Artikel 4 van het Besluit nibm is niet van toepassing op de op grond van artikel 2, tweede lid, van dat besluit aangewezen categorieën van gevallen. Daarmee wordt buiten twijfel gesteld dat categorieën van gevallen die vallen onder de reikwijdte van artikel 2, tweede lid, van het Besluit nibm niet op grond van artikel 4 van dat besluit kunnen zijn aangemerkt als gevallen die in ieder geval 'niet in betekende mate bijdragen'. Op grond van artikel 4 van het Besluit nibm zijn categorieën van gevallen aangewezen die niet in betekende mate bijdragen. Op grond van artikel 2, tweede lid, van het Besluit nibm worden categorieën van gevallen aangewezen die zijn gelegen in aangewezen gebieden (of delen daarvan) waarvoor nibm buiten toepassing blijft. Omdat het gedeeltelijk kan gaan om dezelfde categorieën van gevallen is voorzien in het buiten toepassing laten van artikel 4 van het Besluit nibm.

Artikel II

Zoals hiervoor is uiteengezet bemoeilijkt de toepassing van nibm in bepaalde gebieden het halen van de Europese grenswaarden voor PM₁₀. Dit besluit is vereist om bij ministeriële regeling beperkingen te kunnen stellen aan de toepassing van nibm. Daarmee is voldaan aan de uitzonderingsgrond hoge publieke kosten van het stelsel van vaste verandermomenten en invoeringstermijnen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,



Advies Raad van State

No. W14.12.0055/IV
's-Gravenhage, 6 april 2012

Aan de Koningin

Bij Kabinetsmissive van 24 februari 2012, no.12.000406, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit niet in betekenende mate bijdragen (in verband met luchtkwaliteit) (beperking mogelijkheid toepassing niet in betekenende mate bijdragen), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit voorziet in een grondslag om bij ministeriële regeling één of meer gebieden of gedeelten daarvan aan te wijzen. Voor deze gebieden geldt dat in de ministeriële regeling aangewezen categorieën van activiteiten geen toepassing wordt gegeven aan de niet in betekenende mate bijdragen (nibm)-regeling. Dit betekent dat in deze gebieden bepaalde projecten geen doorgang kunnen vinden als daardoor de concentratie in de buitenlucht van een stof waarvoor een grenswaarde geldt wordt verhoogd, zelfs als dat in zeer geringe mate is. Het gaat dan om gebieden waarvoor het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (hierna: NSL) of een regionaal of lokaal programma's geldt.¹

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt daarbij een aantal kanttekeningen

1. Reikwijdte

In de toelichting op het ontwerpbesluit nibm wordt aangegeven dat op een aantal plaatsen in Nederland de geldende grenswaarden voor fijn stof worden overschreden.² Het betreft dan met name gebieden met veel intensieve (pluim)veehouderij. Gebleken is dat door in die gebieden gebruik te maken van de nibm-regeling, de concentraties toenemen, ondanks het feit dat in het NSL extra maatregelen zijn getroffen om de bestaande overschrijdingen te beëindigen. Aldus is volgens de toelichting de situatie ontstaan waarin enerzijds in het nationale en lokale bestrijdingsbeleid alle beschikbare middelen worden ingezet om beëindiging van overschrijding van de normen voor fijn stof te bewerkstelligen en anderzijds de resultaten daarvan teniet worden gedaan door toepassing van de nibm-regeling. Volgens de toelichting bestaan er thans binnen de geldende wettelijke regels geen mogelijkheden om deze situatie te voorkomen.

Uit de toelichting kan worden opgemaakt dat de ministeriële regeling zal zien op de gebieden waar de intensieve (pluim)veehouderij de belangrijkste concentraties levert. De reikwijdte van de voorgestelde regeling in het ontwerpbesluit is daartoe echter niet beperkt. Ook voor andere sectoren waar eenzelfde overbelaste situatie zich voordoet, kunnen gebieden worden aangewezen waar in de in de ministeriële regeling aangewezen gevallen geen toepassing kan worden gegeven aan de nibm-regeling. In de toelichting wordt niet ingegaan op bijvoorbeeld overbelaste gebieden door industriële bronnen, wegen of woningbouw.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

2. Samenhang ontwerpbesluit tot wijziging van het Activiteitenbesluit

De regering is voornemens het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (hierna: Activiteitenbesluit) te wijzigen, zodanig dat agrarische activiteiten onder de werking van het Activiteitenbesluit worden gebracht.³ Beoogd wordt de omgevingsvergunningplicht vanwege milieu, die wordt voorbereid met de uitgebreide voorbereidingsprocedure, voor een aantal categorieën van agrarische inrichtingen op te heffen of te vervangen door een omgevingsvergunning die wordt voorbereid met de reguliere voorbereidingsprocedure (hierna: omgevingsvergunning beperkte milieutoets). Het betreft met name activiteiten op het gebied van de intensieve veehouderij.

In de toelichting op het ontwerpbesluit nibm wordt aangegeven dat het merendeel van de veehouders onder de algemene regels van het Activiteitenbesluit zal komen te vallen en dat er voor deze bedrijven geen toetsmoment meer zal zijn, behoudens de bedrijven waarvoor een omgevingsvergun-

¹ Op grond van artikel 5.12, eerste lid, en artikel 5.13, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

² Zie nota van toelichting, paragraaf 2 'Nibm in de praktijk'.

³ Bij Kabinetsmissive van 28 november 2011, no.11.002856 bij de Afdeling aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van dit Besluit (agrarische activiteiten in het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer).



ning beperkte milieutoets moet worden aangevraagd.⁴ Dit betekent dat voor de niet-vergunningplichtige agrarische bedrijven de nibm-regeling niet van toepassing is. De Afdeling wijst erop dat in de toelichting op het ontwerpbesluit nibm niet wordt ingegaan op eventuele gevolgen van de voorgestelde wijziging in regulering van veehouderijen in het Activiteitenbesluit voor de overbelaste gebieden. Weliswaar veroorzaken de kleinere, straks vergunningvrije, bedrijven relatief weinig emissies van bijvoorbeeld fijn stof. Maar aanleiding voor het ontwerpbesluit nibm is juist dat ook activiteiten met zeer geringe emissies bijdragen aan overschrijding van de grenswaarden in overbelaste gebieden. Door meer veehouderijen onder de vergunningvervangende algemene regels te brengen, worden ook meer bedrijven buiten de nibm-regeling gebracht, wat de positieve effecten van het voorliggende ontwerpbesluit teniet zou kunnen doen. De Afdeling adviseert in de toelichting op dit punt in te gaan.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

⁴ Zie de nota van toelichting, par. 5 'Relatie met de omgevingsvergunning beperkte milieutoets'.



Nader rapport

31 mei 2012

lenM/BSK-2012/53550

Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 24 februari 2012, nr. 12.000406, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 april 2012, nr. W14.12.0055/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen nadat aan haar opmerkingen aandacht zal zijn geschonken.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State merk ik het volgende op.

1.

Op dit moment leidt de toepassing van de grondslag 'niet in betekenende mate' (hierna: nibm) voor andere categorieën van gevallen dan pluimveehouderijen niet tot problemen. Daarom is vooralsnog niet voorzien in aanwijzing van die categorieën in de op grond van artikel 2, tweede lid, van het Besluit niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen) vast te stellen ministeriële regeling. Omdat niet op voorhand uit te sluiten is dat in de toekomst toch problemen ontstaan als gevolg van de toepassing van nibm in andere categorieën van gevallen dan pluimveehouderijen is nu reeds voorzien in een grondslag voor aanwijzing van die andere categorieën. De nota van toelichting is op dit punt aangevuld.

2.

Omdat de veehouderijen die onder het Activiteitenbesluit worden gebracht slechts in beperkte mate bijdragen aan de concentratie van fijn stof is het niet bezwaarlijk dat die veehouderijen niet onder de reikwijdte van de beperking van nibm vallen. De nota van toelichting is op dit punt aangevuld.

Ik moge U hierbij het ontwerp-besluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma*