

Vergaderjaar 2005–2006

30 483

Voorstel van wet tot wijziging van de Wet Milieubeheer (Wm) en enige andere daarmee verband houdende wetten (modernisering van de algemene milieuregels voor inrichtingen)

Nr. 6

VERSLAG

Vastgesteld 4 juli 2006

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. Het verslag volgt de opbouw van de memorie van toelichting en behandelt alleen die onderdelen waarover door de genoemde fracties inbreng is geleverd. 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.

1. Algemeen	1
2. Opzet nieuwe algemene regels	2
3. De melding	3
4. Relatie tot de omgevingsvergunning	4
5. Verhouding algemene regels en maatwerk	4
6. Verhouding tot het internationale recht	4
7. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid	5
8. Lasten voor uitvoerende overheden en justitiële apparaat	5
9. Artikelsgewijs	6

¹ Samenstelling:

Leden: Hofstra (VVD), Buijs (CDA), Voorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), Van Gent (GL), Snijder-Hazelhoff (VVD), Depla (PvdA), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van As (LPF), Van Bochove (CDA), Duyvendak (GL), Huizinga-Heringa (CU), Koopmans (CDA), Gerkens (SP), 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), Veenendaal (VVD), Lenards (VVD), Krähe (PvdA) en Vacature (algemeen).
Plv. leden: Dezentjé Hamming (VVD), Mastwijk (CDA), Ormel (CDA), Halsema (GL), Örgü (VVD), Dubbelboer (PvdA), Hessels (CDA), Van den Brink (LPF), Knops (CDA), Vendrik (GL), Van der Staaij (SGP), Vietsch (CDA), Vergeer (SP), Sterk (CDA), Haverkamp (CDA), Koşer Kaya (D66), Vacature (SP), Boelhouwer (PvdA), Verbeet (PvdA), Balemans (VVD), Waalkens (PvdA), Van Heteren (PvdA), Roefs (PvdA), Varela (LPF), Oplaat (VVD), Van der Sande (VVD) en Crone (PvdA).

1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij onderschrijven van harte het streven van de regering naar verlichting van de administratieve lasten met 25% zoals is afgesproken in het regeerakkoord.

De staatssecretaris van VROM rekent in zijn brief van 10 maart jl. voor dat het onderhavige wetsvoorstel een totale besparing van administratieve lasten oplevert van € 216 miljoen. Deze besparing wordt veroorzaakt doordat in het voorliggende wetsvoorstel 20 000 bedrijven niet meer vergunningplichtig zullen zijn, door het terugbrengen van het aantal keuringsfrequenties en het vervallen van een aantal onderzoeksverplichtingen. Hiermee kan dit wetsvoorstel bijdragen aan een substantiële verlaging van de administratieve lasten. De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering wel om nadere onderbouwing van deze cijfers, en om aan te geven door wie deze getallen zijn berekend. Signalen uit de betrokken branches stellen namelijk deze cijfers ter discussie. Verder

vragen de leden van de CDA-fractie zich af of het mogelijk is nog meer lastenverlichting te realiseren. Concreet denken zij hierbij aan verlichting van de regels ten aanzien van monitoring en registratie.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel.

De regering stelt voor om de Wm zodanig te wijzigen – te «kantelen» – dat niet langer een specifieke vergunning als kerninstrument centraal staat, maar algemene op activiteiten gebaseerde regelgeving in de vorm van een AMvB. Dit streven kan in beginsel op de instemming van de leden van de PvdA-fractie rekenen. Deze positieve grondhouding vloeit voort uit de te verwachten vermindering van de administratieve lasten voor zowel gemeenten als het bedrijfsleven. De «kanteling» is een zeer ingrijpende verandering, te vergelijken met het besluit om links in plaats van rechts te gaan rijden. Dit heeft veel effecten in en op de omgeving waarin de wet moet functioneren. Een grote zorgvuldigheid is derhalve vereist om er zorg voor te dragen dat het doel van het voorliggende wetsvoorstel, een afdoende bescherming van het leefmilieu, niet in gevaar komt. De leden van de PvdA-fractie waarderen het streven dit zorgvuldig en consistent te doen, met inachtneming van de relatie met Europese regelgeving en (wijzigingen) van de WVO en Wet bodembescherming. Deze leden hebben nog wel vragen bij enkele aspecten van het wetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling en instemming kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. De strekking van het wetsvoorstel om elf sectorale 8.40-amvb's samen te voegen en om circa 20 000 bedrijven die nu nog vergunningplichtig zijn onder de werkings-sfeer van die nieuwe AMvB te brengen, waardoor voor hen de vergun-ningsplicht vervalt, heeft zeker de instemming van de leden van de VVD-fractie. Zij hebben nog wel enkele vragen en opmerkingen, die met name betrekking hebben op de, met het wetsvoorstel samenhangende en nog aan de Kamer te zenden, AMvB.

2. Opzet nieuwe algemene regels

De leden van de CDA-fractie constateren dat om de lastenverlichting te bereiken de systematiek van de wet Milieubeheer (wM), terug te vinden in hoofdstuk 8 van de wM, ingrijpend wordt veranderd. Bepalend voor het al dan niet vergunningplichtig zijn, zijn de activiteiten van de inrichting in plaats van het behoren tot een bepaalde branche. Hiermee wordt aange-sloten bij de huidige praktijk waardoor het merendeel van de inrichtingen al valt onder algemene regels en de verwachting dat dit in de toekomst alleen maar zal toenemen. Het is voor het eerst dat wordt voorgesteld de wM op deze schaal te vereenvoudigen en te moderniseren, waarvoor alle lof van de leden van de CDA-fractie. Ook vanuit brancheorganisaties bereiken deze leden hierover positieve signalen.

De bij het voorliggende wetsvoorstel behorende AMvB's zijn een dag voor het verlopen van de termijn voor het indienen van een schriftelijke inbreng voor het verslag over het wetsvoorstel pas aangeboden en konden hierdoor niet bij de schriftelijke behandeling van dit wetsvoorstel worden betrokken. De leden van de CDA-fractie delen de mening van de Raad van State dat het ontbreken van de noodzakelijke AMvB's de zorg-vuldige beoordeling van dit wetsvoorstel bemoeilijken. Zij verzoeken de regering om nadere toelichting wat de zwaarwegende redenen zijn waarom met de indiening van dit wetsvoorstel niet kon worden gewacht tot de bijbehorende AMvB's gereed zijn, mede gezien het feit dat de rege-ring bij de beantwoording van de opmerkingen van de Raad van State steeds verwijst naar deze AMvB's. De leden van de CDA-fractie verzoeken de beoordeling van de later aangeboden AMvB's te betrekken bij de verdere behandeling van het voorliggende wetsvoorstel. Vanuit branche-

organisaties bereiken deze leden signalen dat de eisen in de AMvB's aangescherpt zullen worden, terwijl de insteek was dat de eisen gelijk zouden blijven. De leden van de CDA-fractie willen hier graag nadere toelichting op.

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat voorkomen moet worden dat nieuwe afbakenings- en/of overlapproblemen het beoogde voordeel van één AMvB door dit wetsvoorstel ongedaan zullen worden gemaakt. De Raad van State waarschuwt hier ook voor in het advies. De regering onderschrijft in zijn nader rapport deze zorg en belooft hier voldoende aandacht aan te besteden bij het opstellen van de AMvB. De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering nader aan te geven op welke manier zij dit wil bereiken.

De leden van de VVD-fractie constateren dat het samenvoegen van voorschriften uit de huidige AMvB's een belangrijk element van dit wetsvoorstel is, in combinatie met het digitaal ontsluiten van deze samengevoegde voorschriften. Deze leden vragen zich af of de regering bij het opstellen van de nieuwe AMvB alle mogelijkheden benut om overbodige (onderzoeks)voorschriften te schrappen en om de frequentie van metingen, keuringen en rapportages terug te brengen. Deze leden zijn van mening dat alleen dán de regeldruk en de administratieve lasten voor het bedrijfsleven noemenswaardig verminderen.

De leden van de VVD-fractie achten het van groot belang dat in de nieuwe AMvB geen verzwaringen of uitbreidingen van voorschriften worden opgenomen. Uit het veld (diverse brancheorganisaties) komen echter berichten, dat in de AMvB nieuwe voorschriften worden opgenomen voor onder meer geluid, dat er zorgplichtbepalingen in worden opgenomen en dat er lokale maatwerkvoorschriften worden geïntroduceerd. Kan de regering hierop een reactie geven?

De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe de regering bij het opstellen van de nieuwe AMvB omgaat met bestaande milieuvoorschriften, waarvan de toegevoegde waarde voor het milieu niet aantoonbaar is. Is een inventarisatie uitgevoerd van dergelijke milieuvoorschriften? Zo nee, waarom niet?

3. De melding

De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering aan te geven op welke manier zij er voor zal zorgdragen dat het voor alle bedrijven – vergunningplichtig of niet – eenvoudigweg na te gaan is welke regels op het bedrijf van toepassing zijn. Vermeden moet worden dat er bij inrichtingen twijfel bestaat of bepaalde voorschriften uitputtend in vergunningvoorschriften zijn geregeld of dat de bepalingen van de algemene regels gelden. Het is immers niet de bedoeling dat de positieve effecten van dit wetsvoorstel teniet worden gedaan door onduidelijke en lastig te traceren regelingen. De leden van de CDA-fractie verwijzen naar het onderzoek waar de staatssecretaris van VROM over rept in zijn brief van 10 maart jl. inzake de mogelijkheden vergunningplichtige bedrijven na 2007 (de streefdatum van inwerkingtreding van de nieuwe wM) onder de algemene regels te brengen. De leden van de CDA-fractie zouden ook graag de uitkomsten van dit onderzoek bij de behandeling van dit wetsvoorstel willen betrekken.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de meldingsplicht voor instellingen met een geringe milieurelevantie zal vervallen. Dit vindt de regering geen probleem vanwege toekomstige koppelingen van bestanden. Deze leden merken op dat dit tamelijk vaag klinkt. Instellingen dienen wettelijk in ieder geval bij de Kamer van Koophandel (KvK) bekend te zijn. Ook hulpdiensten als de brandweer dienen van het bestaan van instellingen op de hoogte te zijn.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de regering met «koppeling van bestanden» op de KvK-bestanden doelt. Op welke termijn denkt de regering dat er van een dergelijke koppeling sprake zal zijn? Zijn daar, behalve technische en/of financiële maatregelen, ook juridische consequenties aan verbonden? Wat zijn de consequenties voor de Wm en de handhaving van de Wm als deze koppeling niet tot stand komt?

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering heeft aangegeven bedrijven met een geringe milieubelasting (minder-milieurelevante bedrijven) binnen de werkingssfeer van de nieuwe AMvB te willen houden. Waarom ziet de regering geen mogelijkheden om dergelijke bedrijven en instellingen «aan de onderkant», zoals de «kleinere detailhandel», buiten de nieuwe AMvB te houden, door het ophogen van de ondergrenzen van het Inrichtingen- en Vergunningenbesluit (IVB)?

4. Relatie tot de omgevingsvergunning

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de voorgestelde Wm-systematiek geen rekening houdt met omgevingsfactoren. De toekomstige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de daarop gebaseerde omgevingsvergunning zullen in die leemte voorzien. Betekent deze constatering dat de wijziging Wm pas na de inwerkingtreding van de Wabo zal worden doorgevoerd? Zo nee, waarom niet? Op welk tijdstip zal de Wm naar verwachting in werking treden?

5. Verhouding algemene regels en maatwerk

De leden van de PvdA-fractie merken op dat, nog afgezien van het feit dat de middelvoorschriften niet bindend zijn, er ook ruimte is in het voorliggende wetsvoorstel om maatwerk te leveren waar de algemene regels tekort schieten. De regering geeft zelf aan dat dit het risico met zich meebrengt dat dit tot «verkapte vergunningverlening, of grote onzekerheid bij de betrokken bedrijven» kan leiden. De regering merkt op dat om dit te voorkomen «zoveel mogelijk de condities waaronder daarvan gebruik kan worden gemaakt, aangegeven moeten worden in de AMvB». De leden van de PvdA-fractie kunnen zich hier geen concrete voorstelling bij maken. Kan de regering deze condities nader omschrijven, liefst met concrete voorbeelden?

6. Verhouding tot het internationale recht

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader te motiveren waarom er niet voor is gekozen de vergunningsplicht voor MER-plichtige activiteiten – net als de bij de gpbv-installaties is gebeurd – in dit wetsvoorstel op te nemen. Mede ook gezien de eventuele strijdigheid met Europese regelgeving voor wat betreft de MER-richtlijn.

De leden van de PvdA-fractie stellen dat de juridische redenering waarom het vervallen van inspraak- en beroepsprocedures niet in strijd zijn met de letter van de Europese regelgeving juist moge zijn. De Raad van State wijst er in haar advies, naar de mening van deze leden terecht, op dat het de vraag is hoe dit zich verhoudt tot de geest van Europese verdragen die «het waarborgen van inspraak en rechtsbescherming op milieugebied» tot doel hebben. De leden van de PvdA-fractie merken op dat of een bepaalde activiteit «algemeen» is en onder een AMvB kan vallen, dan wel «specifiek» is en een apart vergunningstraject vereist in bepaalde gevallen arbitrair kan zijn. In de nieuwe Wm is echter geen arbitrage geregeld. De rechter kan niet toetsen of de voorschriften voldoen aan de wettelijke eisen. Op welke wijze voorziet de regering in een mogelijkheid voor

derden om beroep aan te tekenen tegen het hanteren van een AMvB, in plaats van een (maatwerk) vergunning?

7. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De leden van de CDA-fractie hebben enige vragen ten aanzien van de handhaving van het voorliggende wetsvoorstel. De meldingsplicht fungeerde tevens als goed overlegmoment en bood de mogelijkheid van signalering en controle. Volgens de regering blijven in de praktijk bij het wegvallen van de meldingsplicht voldoende mogelijkheden over om in het geval van overlast te kunnen optreden. De leden van de CDA-fractie verzoeken hierover nadere toelichting van de regering. Het moet immers niet zo zijn dat het belang van verlichting van administratieve lasten strijdig is met het belang van correcte en veilige milieuregels.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat het centraal stellen van het doel van de wM de ondernemer meer vrijheid geeft om eigen keuzes te maken en te innoveren. Tegelijkertijd blijkt bij de handhaving de focus van de regering op de aanwending van middelen te liggen. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of overwogen is om middelvoorschriften helemaal achterwege te laten. Zo ja, waarom is daar – naast de genoemde wens vanuit het bedrijfsleven – van af gezien? Past het hanteren van middelvoorschriften binnen het streven van het IPPC om in plaats van het ALARA-principe (As Low As Reasonable Achievable) het BAT-principe (Best Available Technique) te hanteren?

Als de doelvoorschriften centraal staan, is een adequate inspectie noodzakelijk die landelijk dezelfde kwaliteit kan leveren om rechtsongelijkheid te voorkomen. Bij welke overheid – centraal, provinciaal, of lokaal – ligt deze taak? Welke maatregelen zijn genomen, of dienen genomen te worden om rechtsongelijkheid te voorkomen?

8. Lasten voor uitvoerende overheden en justitiële apparaat

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel ook een lastenverlichting voor de betrokken overheden kan betekenen, bijvoorbeeld in de vorm van een vermindering van de werklust. Kan de regering dit kwantificeren?

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de systematiek die de vergunning centraal stelt er regeltechnisch vanuit gaat dat bedrijfsactiviteiten branchespecifiek zijn, en dat de systematiek per AMvB uitgaat van generieke activiteiten. Om een vrij complete lijst van bedrijfsactiviteiten in een AMvB vast te leggen dwingt de overheid zich tot het hanteren van een hoog abstractieniveau en/of in een positie waarin de AMvB frequent moet worden aangevuld. De regering lijkt voor het eerste te kiezen. Voor activiteiten die hier buiten vallen dient wel een vergunning aangevraagd te worden. Op verzoek van het bedrijfsleven wordt tevens een aantal voorbeelden aangedragen die tot realisering van de doelen (doelvoorschriften) kunnen leiden. Bij het aanwenden van alternatieve middelen, dient de overheid (landelijke commissie van deskundigen) dit te toetsen, als de gelijkwaardigheid in twijfel wordt getrokken.

De leden van de PvdA-fractie achten het aannemelijk dat deze systematiek tot een vermindering van de regeldruk bij het bedrijfsleven kan leiden. Deze leden vinden het echter niet ondenkbaar dat er vervolgens een verschuiving van die druk naar de overheid plaats vindt. Zij vragen zich dan ook af of deze nieuw systematiek niet tot een (forse) toename van de administratieve inspanningen leidt aan de kant van de overheid in de vorm van het actueel houden van de AMvB's. Dit in tegenstelling tot de optimistische inschatting van de regering.

9. Artikelsgewijs

Artikel I, onder K

De leden van de CDA-fractie onderschrijven het streven van de regering de mogelijkheid van elektronische melding te ondersteunen, omdat dit minder kosten met zich mee brengt voor de inrichtingen. Deze leden verzoeken nadere toelichting van de regering binnen welke termijn deze elektronische melding verplicht zal worden gesteld om het bedrijfsleven voldoende tijd te geven zich voor te bereiden om deze elektronische verplichting.

Artikel IX

De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering nader te motiveren waarom de regering ervoor kiest de bepalingen met betrekking tot de overgangstermijn niet op te nemen in dit wetsvoorstel maar vast te leggen bij nadere maatregelen van bestuur. De regering legt hierbij ook het advies van de Raad van State naast zich neer om deze overgangstermijn op te nemen in het wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de memorie van toelichting geen aandacht besteedt aan eventuele knelpunten bij de invoering en overgangsbepalingen. Kan de regering aangeven hoe de invoering van de op grond van de gewijzigde wet voorgestelde AMvB's in zijn werk zal gaan? Blijven de op grond van de huidige wet verstrekte vergunningen van kracht? Zo ja, voor welke periode? Vindt er nog handhaving plaats op basis van verstrekte vergunningen? Hoe worden de bij handhaving betrokken handhavingpartners op deze wijziging voorbereid?

De voorzitter van de commissie,
Buijs

De griffier van de commissie,
Van der Leeden