

Vergaderjaar 2014–2015

29 383

Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving

Nr. 237

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 april 2015

Door uw Kamer zijn twee moties ingediend over de milieueffecten van de invoering van het Activiteitenbesluit¹. Het betreft de motie Albert de Vries/Van Veldhoven (Kamerstuk 29 383, nr. 218) en de motie Van Gerven (Kamerstuk 29 383, nr. 222). Ter uitvoering van deze moties is onderzoek verricht. Hierbij ontvangt u het rapport van dat onderzoek² en een reactie daarop.

De moties vroegen om zowel in het algemeen als specifiek voor agrarische activiteiten de milieueffecten te onderzoeken van het wijzigen van het stelsel met milieuvergunningen naar het stelsel met algemene regels. De motie Albert de Vries/Van Veldhoven vroeg om de Kamer voor de behandeling van de Omgevingswet over het resultaat te informeren. De motie Van Gerven vroeg om het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) het onderzoek uit te laten voeren. Hierover is uw Kamer gemeld dat het PBL daar voor zichzelf geen taak zag³. Het PBL was wel bij de begeleiding van het onderzoek betrokken.

Opzet van het onderzoek

In het door Royal Haskoning DHV uitgevoerde onderzoek stond de vraag centraal welke (eventuele) milieueffecten kunnen worden toegerekend aan het systeem van algemene regels van het Activiteitenbesluit. Er is voor gekozen om zowel de juridische en beleidscontext te reconstrueren, als om praktijkonderzoek te doen in de vorm van dossieronderzoeken en interviews. Hiermee is beoogd inzicht te geven in de effecten van

¹ Ingediend tijdens het VSO over de Evaluatie van het Activiteitenbesluit op 20 mei 2014 (Handelingen II 2013/14, nr. 84, item 29).

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Kamerstuk 29 383, nr. 224.

(eventuele) gewijzigde normstelling enerzijds en de toepassing van de regelgeving in de praktijk anderzijds. Omdat het Activiteitenbesluit voor zeer veel bedrijfstakken regels bevat over een groot aantal milieuaspecten, is een gerichte selectie gemaakt van de te onderzoeken milieuaspecten (geluid, lozingen, lucht, geur, externe veiligheid; voor agrarische activiteiten geluid, lozingen) en bedrijfstypen (metalektro-bedrijven, voedingsmiddelenindustrie, opslag propaan; veehouderij, akkerbouw, glastuinbouw). Door het uitvoeren van dertig dossieronderzoeken bij zes Omgevingsdiensten is getracht een representatief beeld te schetsen van (eventuele) wijzigingen in het milieubeschermingsniveau. Daarnaast zijn telefonische interviews gehouden met brancheorganisaties en Natuur & Milieu.

Conclusies van het onderzoek

Uit het onderzoek blijkt dat de introductie van het Activiteitenbesluit als systeem van algemene regels vanuit juridisch perspectief gezien nauwelijks gevolgen heeft voor het beschermingsniveau. Dit geldt zowel voor niet-agrarische als voor agrarische activiteiten. Bij de normstelling zoals die in het Activiteitenbesluit is vastgelegd, is uitgegaan van bestaande normen die zijn overgenomen uit eerdere algemene regels, of uit vergunningen en richtlijnen voor vergunningverlening. Daarnaast is de toepassing van «Best Beschikbare Technieken» (BBT) uitgangspunt geweest. Met de omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM), maatwerkvoorschriften en gemeentelijke geluidsverordeningen worden voldoende mogelijkheden geboden om in aanvulling op de algemene regels voor bepaalde activiteiten (gebiedsgerichte) voorschriften te stellen indien de specifieke kenmerken van het milieu daar om vragen.

Uit het praktijkonderzoek blijkt dat het Activiteitenbesluit, vanuit zeer specifieke praktijksituaties gezien, op een aantal aspecten lokaal kan leiden tot een gewijzigd beschermingsniveau (positief of negatief). In relatief stille gebieden kan er bijvoorbeeld sprake zijn van een toename van geluidhinder. Het lokale bevoegd gezag kan dit voor bepaalde activiteiten met maatwerk of een geluidverordening reguleren, maar in de praktijk is dat niet altijd gebeurd. Bij directe lozingen in de glastuinbouw kan er door een (lichte) aanscherping van de normen een verbetering optreden van de ecologische kwaliteit bij zeer gevoelig oppervlaktewater.

Samenloop ontwikkeling Activiteitenbesluit en vorming Omgevingsdiensten

Parallel aan het Activiteitenbesluit heeft zich de afgelopen periode ook de vorming van de Omgevingsdiensten voltrokken. De verschuiving van het opstellen van vergunningen naar het toezicht op de algemene regels is gepaard gegaan met de toegenomen aandacht voor de bundeling van kwaliteit (kwaliteitscriteria) en kwantiteit (kritische massa). Door sommigen is in het onderhavige onderzoek gesignaleerd dat door de samenloop soms te weinig tijd en middelen beschikbaar waren, met name voor de toepassing van maatwerkvoorschriften. Dit is geen direct gevolg van de invoering van algemene regels, maar verdient wel aandacht en zal ook worden betrokken bij de momenteel lopende evaluatie van het stelsel van Omgevingsdiensten.

Gevolgen voor het beleid

De uitkomsten van het onderzoek geven mij geen aanleiding om het hanteren van algemene regels in plaats van vergunningen te heroverwegen. In de Omgevingswet en de onderliggende uitvoeringsregelgeving blijven algemene regels het uitgangspunt.

Bij het werken met algemene regels komt het aan op een goede uitvoering in de praktijk. Hieraan zal bij de invoeringsbegeleiding van de Omgevingswet ruim aandacht worden besteed.

Voor de ontwerpAmvB's zal een milieueffectentoets worden uitgevoerd. Dit maakt onderdeel uit van de formele verplichte toetsen die, net als bij het wetsvoorstel, ook bij de uitvoeringsregelgeving uitgevoerd zullen worden. Het PBL zal worden verzocht de milieueffectentoets ook voor de uitvoeringsregelgeving te doen. Met deze toets wordt ook uitvoering gegeven aan de motie Van Veldhoven⁴ die de regering vraagt om een onderzoek naar de effecten van het wetsvoorstel op natuur en milieu.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld

⁴ Kamerstuk 31 953, nr. 47.