

Vergaderjaar 2006–2007

30 800 XI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2007

30 654

Wijziging van de Wet ammoniak en veehouderij

Nr. 109

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juni 2007

Mede namens de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat wil ik u informeren over de achterstand bij het actualiseren van milieuvergunningen van bedrijven die onder de IPPC-richtlijn vallen. Hierdoor wordt de einddatum uit die richtlijn, 30 oktober 2007, bij een groot aantal bedrijven niet gehaald. In deze brief treft u, na een toelichting op de IPPC-richtlijn, een overzicht aan van de resultaten van gezamenlijk onderzoek van de VROM-Inspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat naar uitvoering van de IPPC-richtlijn en de inhaalslag die de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en ik momenteel samen met de decentrale overheden uitvoeren.

Toelichting IPPC-richtlijn

IPPC is de Engelse afkorting voor geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (integrated pollution prevention and control). De richtlijn beoogt milieuverontreiniging door industriële activiteiten en intensieve veehouderij te voorkomen en te bestrijden. De milieuvergunning, inclusief voorschriften en toezicht, is daarvoor het instrument. Om een milieuvergunning te krijgen moet een bedrijf ten minste de beste beschikbare technieken toepassen. Dat zijn de meest doeltreffende technieken om milieuverontreiniging te bestrijden rekening houdend met de economische en technische haalbaarheid. Om te bepalen wat de beste beschikbare technieken zijn, kunnen vergunningverleners onder meer gebruik maken van Europese referentiedocumenten, die de Europese Commissie in samenwerking met Lidstaten en het bedrijfsleven heeft ontwikkeld. Deze zogenaamde BREF's zijn een belangrijke informatiebron voor vergunningverleners. Vergunningverleners dienen bij de beoordeling van vergunningaanvragen daarnaast ook te toetsen aan lokale milieuomstandigheden. Dit geheel vertalen ze naar emissiegrenswaarden en andere voorschriften bij de vergunning. De belangrijkste activiteiten die onder de IPPC-richtlijn vallen zijn de energie-industrie, productie en verwerking van metalen, minerale industrie, chemische industrie, afvalbeheer en de intensieve pluimvee- en varkenshouderij. Voor nieuwe inrichtingen en wijzigingen aan bestaande inrichtingen geldt de IPPC-

richtlijn per 30 oktober 1999, voor bestaande inrichtingen per 30 oktober 2007. De IPPC-richtlijn is geïmplementeerd in de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Zowel de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State als de Europese Commissie beoordeelden de oorspronkelijke omzetting als onvoldoende. Hierdoor is de implementatie in regelgeving is pas eind 2005 volledig afgerond¹. Dat heeft er mede toe geleid dat de actualisatie van vergunningen door de betrokken overheden en bedrijven aan de eisen uit de IPPC-richtlijn, hoewel ook al verplicht voor eind 2005, pas laat op gang is gekomen.

Inspectieonderzoek implementatie IPPC-richtlijn

De VROM-Inspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat hebben in januari 2007 gezamenlijk onderzoek afgerond naar de implementatie van de IPPC-richtlijn in vergunningen². Zij concluderen dat in het huidige tempo de einddatum van 30 oktober 2007 niet wordt gehaald: de vergunningverlenende overheden hebben toetsing en zonodig aanpassing van slechts 25% van de in totaal zo'n 3500 vergunningen van ongeveer 2500 bedrijven afgerond. Bij nog eens 25% van de inrichtingen loopt een actie, die naar verwachting leidt tot een tijdige implementatie. Voor de rest van de vergunningen is de planning niet bekend. De inspecties hebben ook zelf een steekproef genomen uit de vergunningen en deze inhoudelijk getoetst. Afhankelijk van het bevoegd gezag blijkt 54% tot 77% van de vergunningen te voldoen aan de eisen uit de richtlijn. De belangrijkste oorzaken van de achterstand zijn:

- de technische en juridische complexiteit van de IPPC-richtlijn in combinatie met capaciteitsgebrek bij het bevoegd gezag;
- het laat gereed komen van omzetting in Nederlandse regelgeving;
- het laat gereed komen van de Europese referentiedocumenten voor beste beschikbare technieken (BREF's) alsmede problemen met interpretatie en vertaling van deze documenten;
- onduidelijkheden in de nationale en Europese regelgeving;
- late en onvoldoende informatieverstrekking door het bedrijfsleven.

Overigens is het al langer bekend dat Nederland laat is met de uitvoering van de IPPC-richtlijn in vergunningen. Met name bij de intensieve veehouderij doet zich een belangrijk knelpunt voor. Dat is vooral een gevolg van de wensen van de sector en de Tweede Kamer om de eisen ten aanzien van bestaande stallen te versoepelen, zoals recentelijk besproken bij de parlementaire behandeling van de wijziging van de Wet ammoniak en veehouderij (Kamerstukken 2006–2007, 30 654). De achterstand was mede aanleiding voor het project Kwaliteitsimpuls vergunningverlening en toezicht in het kader van de Toekomstagenda Milieu dat momenteel in het programma «Slimmere regels, minder lasten en betere uitvoering» wordt opgepakt (Kamerstuk 2006–2007, 30 800 XI nr. 88).

De achterstand heeft risico's. Milieuvergunningen zijn een belangrijk instrument om milieudoelen te halen. Als vergunningen niet actueel zijn, is er een kans dat potentiële milieuwinst niet wordt binnengehaald. Dit speelt bijvoorbeeld bij de emissieplafonds uit de NEC-richtlijn. Een ander risico is dat milieuorganisaties en omwonenden actualisatie-, vergunningintrekking- en handhavingsverzoeken bij het bevoegd gezag indienen. Bovendien kan de achterstand ertoe leiden dat Nederland vroeger of later in gebreke wordt gesteld door de Europese Commissie. Overigens hebben veel meer Lidstaten achterstanden, vaak zelfs grotere. Nederland staat op nummer zeven wat betreft voortgang van de implementatie in vergunningen, onder meer na België en Duitsland.

Inhaalslag implementatie IPPC-richtlijn

Voor een deel van de vergunningen is de rijksoverheid, Rijkswaterstaat,

¹ Wet van 16 juli 2005, houdende 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, Staatsblad 2005, 432. Kamerstukken 2003–2004, 29 711.

² Onderzoek Implementatie IPPC-richtlijn in Nederland in 2006, VROM-Inspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat, 26 januari 2007. Te downloaden van www.vrom.nl en www.ivw.nl

bevoegd gezag. In reactie op de conclusies van de inspecties zet Rijkswaterstaat meer capaciteit en expertise in voor het actualiseren van vergunningen. Daarbij werken de regionale diensten van Rijkswaterstaat samen in een landelijk aangestuurd project. Samenwerking waarborgt een efficiënte benutting van de capaciteit en expertise, hetgeen de inhaalslag versnelt. Het biedt ook mogelijkheden om «best practices» uit te wisselen. Een deel van de vergunningen voldoet immers aan de richtlijn en kan als voorbeeld dienen voor andere vergunningactualisaties. Rijkswaterstaat houdt ook de registratie van bedrijven en vergunningen actueel, hetgeen sturen op de voortgang vergemakkelijkt en bovendien noodzakelijk is voor een volledige en tijdige rapportage van Nederland aan de Europese Commissie over de uitvoering van de IPPC-richtlijn. Tegen bedrijven die niet meewerken wordt handhavend opgetreden.

Het grootste deel van de bedrijven die met de IPPC-richtlijn te maken hebben, vallen onder bevoegd gezag van decentrale overheden. Voor de inhaalslag bij die bedrijven ben ik afhankelijk van die overheden. Met de decentrale overheden overleg ik zowel ambtelijk als bestuurlijk over dit onderwerp. Ik heb het bevoegd gezag verzocht meer capaciteit en expertise vrij te maken alsmede best practices bij de overheden beter uit te wisselen en vaker toe te passen. De decentrale overheden kunnen uiteraard gebruik blijven maken van expertise en hulpmiddelen die de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en ik via Infomil en het Riza aanbieden. Waar nodig heb ik de ondersteuning verbeterd en uitgebreid. Zo wordt met de inwerkingtreding van de wijziging van de Wet ammoniak en veehouderij een belangrijke verduidelijking gerealiseerd van het toetsingskader voor vergunningverlening aan intensieve veehouderijbedrijven (Staatsblad 2007, 156).

De VROM-Inspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat zullen hun inspanningen om de betrokken overheden te stimuleren intensiveren. Tot 1 januari 2008 gebeurt dit door middel van «compliance assistance», waarbij in sectorspecifieke projecten het bevoegd gezag wordt ondersteund. Gezien het Europeesrechtelijke belang van een juiste en tijdige uitvoering van de IPPC-richtlijn zullen de VROM-Inspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat vanaf 1 januari 2008 het bevoegd gezag op dit punt inspecteren uitgaande van een naleving- en interventiestrategie die momenteel door de gezamenlijke inspecties wordt ontwikkeld. Echter, met inspanningen van alle betrokkenen is het mijns inziens mogelijk dat eind dit jaar het overgrote deel van de vergunningen en bedrijven voldoet aan de IPPC-richtlijn.

Ik vertrouw erop dat ik u met bovenstaande voldoende heb geïnformeerd.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer