

Vergaderjaar 2011–2012

29 383

Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving

Nr. 193

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 27 maart 2012

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu heeft een aantal vragen voorgelegd aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu inzake het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (nieuwe activiteiten, integratie Besluit emissie-eisen middelgrote stookinstallaties milieubeheer, vereenvoudigingen en reparaties) (Kamerstuk 29 383, nr. 187).

De staatssecretaris heeft deze vragen beantwoord bij brief van 26 maart 2012. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Snijder-Hazelhoff

Adjunct-griffier van de commissie,
De Neyn van Hoogwerff

Antwoorden op de vragen van de leden van de fractie van de VVD

Betreffende de inspraakprocedure die bij de voorpublicatie van het ontwerpbesluit is gestart, kan ik u melden dat er ongeveer 40 inspraakreacties zijn binnengekomen. Daarbij zijn zowel reacties uit het bedrijfsleven als van mede-overheden. Mijn departement is deze inspraakreacties op dit moment aan het bekijken. Zo nodig vindt hierover overleg plaats met betrokken partijen. De inspraakreacties en het overleg daarover kunnen mogelijk tot aanpassing van het ontwerpbesluit of de toelichting leiden. Indien hiervan sprake is, zal dat in de Nota van Toelichting worden vermeld.

In antwoord op de vragen van de leden van de fractie van de VVD over de integratie van het Besluit emissie-eisen middelgrote stookinstallaties in het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer, verder te noemen: het Activiteitenbesluit, kan ik het volgende melden. De emissie-eisen voor installaties boven de 1 MW betreffen de beleidsneutrale omzetting van de eisen zoals geformuleerd in het Besluit emissie-eisen middelgrote stookinstallaties. Deze eisen worden zoals afgesproken, het komend jaar geëvalueerd.

Het is niet mijn verwachting dat het gelijke speelveld door dit wijzigingsbesluit wordt aangetast. Wat betreft de emissie-eisen voor houtketels onder de 1 MW sluiten de eisen voor fijn stof aan bij Duitse eisen die reeds bekend zijn gemaakt en twee jaar na de inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit zullen gaan gelden. Bij de eis voor de uitstoot van NO_x is ervan uitgegaan dat deze haalbaar is zonder nageschakelde techniek door gebruik te maken van een moderne goed afgeregelde houtketel. De gestelde eisen voor fijn stof staan dus niet het toepassen van kleinschalige houtstook in de weg.

Bij de houtgestookte ketels kleiner dan 1 MW gaat het om naar schatting 1 500 tot 2000 ketels. Het getal van 18 kiloton CO₂ extra per jaar herken ik niet. Wat betreft de milieuwinst is van belang dat bij de integratie van het Besluit emissie-eisen middelgrote stookinstallaties in het Activiteitenbesluit ook aandacht is besteed aan de risico's van de houtstook. Emissies van fijn stof kunnen lokale hinder veroorzaken en zijn een risico voor de gezondheid. De emissie-eisen voor stookinstallaties in het Activiteitenbesluit zullen naar verwachting in het algemeen voldoende zijn met het oog op de lokale luchtkwaliteit. Indien dit in uitzonderlijke gevallen nodig blijkt, dan kan het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften opstellen om de lokale luchtkwaliteit te garanderen.

Tot slot vragen de leden van de VVD-fractie naar de relatie tussen de voorschriften over de reststroom van gemeentelijke afvalbrengstations en het Landelijk Afvalbeheerplan. Uitgangspunt bij de betreffende bepalingen is onder meer het bevorderen van recycling. Daarom is voorgescreven dat de reststroom een milieustraat uitsluitend ongescheiden mag verlaten, indien aan een aantal voorschriften is voldaan. Dit houdt in dat het overgrote deel van de voor recycling geschikte componenten apart dienen te worden gehouden, waarmee de vereiste scheiding kan worden gerealiseerd. Uitgangspunt bij het opstellen van de betreffende voorschriften was ook dat de daarmee gepaard gaande kosten en inspanningen acceptabel en in verhouding dienden te zijn. Mijns inziens is hier sprake van. Het ontwerp-besluit sluit aan bij de wijziging van het Landelijk Afvalbeheerplan 2009–2012 (LAP) dat in voorbereiding is. Er is voor gekozen de betreffende aanpassing van het LAP en de onderhavige regelgeving parallel te laten lopen. Ik streef ernaar om u deze wijziging van het LAP medio 2012 te doen toekomen.

Antwoorden op vragen van de leden van de fractie van de PvdA

De leden van de fractie van de PvdA vragen of aan de kwaliteit van de biomassa eisen worden gesteld met betrekking tot de lokale luchtkwaliteit

en duurzaamheid. In reactie hierop kan ik het volgende melden: De emissie-eisen voor stookinstallaties in het Activiteitenbesluit zijn in het algemeen voldoende met het oog op het belang van de lokale luchtkwaliteit. Zoals hierboven reeds is aangegeven kan, indien dit in uitzonderlijke gevallen nodig blijkt, het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften opstellen om de lokale luchtkwaliteit veilig te stellen. Met betrekking tot de duurzaamheid van biomassa (houtpellets) zet Nederland zich in voor Europese afspraken.

De leden van de PvdA-fractie hebben een aantal vragen over hetgeen in het ontwerp-besluit is opgenomen betreffende gemeentelijke afvalbrengstations. Ter beantwoording van deze vragen verwijs ik allereerst naar hetgeen hierover is opgenomen in reactie van de vragen van de leden van de VVD-fractie. Ik benadruk hierbij dat één van de uitgangspunten bij het opstellen van de voorschriften was dat de kosten en inspanningen acceptabel dienen te zijn. Bij het opstellen van de regeling is erop gelet in hoeverre stromen binnen het grof huishoudelijk afval geschikt zijn voor recycling en op de potentiële milieuwinst die daarmee behaald kan worden. Daarmee wordt het overgrote deel van de voor recycling geschikte componenten apart gehouden. Als zou blijken dat ondanks nauwgezette naleving van de voorschriften in de restfractie toch nog substantiële hoeveelheden voor recycling geschikt materiaal worden aangetroffen, dan kan aanpassing van de regelgeving worden overwogen. Dit verwacht ik op dit moment echter (uiteraard) niet.

Wat betreft de vraag of het klopt dat ook de restfractie van milieustraten met een adequaat voorzieningenniveau nog 50% tot 60% recyclebaar materiaal bevat, dat niet door milieustraten maar wel door sorteerbedrijven gescheiden kan worden, kan ik u het volgende melden. De bepalingen in het Activiteitenbesluit zijn er op gericht om vooraf de recyclebare afvalstromen gescheiden te houden. Op die manier wordt het meeste rendement en de meest hoogwaardige recycling verkregen. Door de voorscheiding wordt tevens bereikt dat de restfractie niet of nauwelijks nog recyclebaar materiaal bevat.

Het controleren van een effectieve voorscheiding (voldoende bakken en een juist gebruik ervan) is in beginsel eenvoudig. Met het stimuleren van een intensieve voorscheiding wordt een transparante en controleerbare methodiek geïntroduceerd. Uiteraard valt of staat het resultaat met de uitvoering en het is aan het bevoegd gezag toe te zien op naleving daarvan.

Met betrekking tot de vraag of deze maatregel strookt met de uitvoering van de motie-Samsom c.s. (Kamerstuk 30 872, nr. 41) en zo ja, op welke wijze, kan ik u het volgende antwoorden.

De bepalingen in het Activiteitenbesluit zijn er op gericht om van tevoren de recyclebare afvalstromen gescheiden te houden. Op die manier wordt het meeste rendement en de meest hoogwaardige recycling verkregen. Door de voorscheiding wordt bereikt dat de restfractie niet of nauwelijks nog recyclebaar materiaal bevat en sorteren of anderszins bewerken niet meer nodig of niet meer zinvol is. Voorscheiding is dus een manier waarop goedkoper en effectiever datgene wordt bereikt wat ook de motie voorstaat, namelijk meer hergebruik ofwel recycling. Verder is het zo dat als het met de maatregelen beoogde resultaat niet wordt gehaald, de restfractie alsnog naar een sorteerinstallatie dient te worden gebracht. Een en ander is in overeenstemming met de bovengenoemde motie-Samsom c.s.

Antwoorden op vragen van de leden van de fractie van het CDA

Met betrekking tot de vraag van de leden van de fractie van het CDA betreffende het vervallen van rechtsbescherming, kan ik u het volgende melden. De administratieve lasten die samenhangen met de vergunningverlening en de beroepsmogelijkheden die rondom een vergunning

bestaan, zijn communicerende vaten. Dit betekent dat een keuze voor het verminderen van administratieve lasten door het overgaan van vergunning op algemene regels, een afname van bezwaar- en beroepsmogelijkheden inzake milieuvergunningen met zich brengt. Hiervoor is reeds bij de toestandkoming van het Activiteitenbesluit gekozen.

Dit betekent niet dat omwonenden en overige belanghebbenden geen mogelijkheden meer hebben om tegen de door hen ongewenste situaties op te komen. In het kader van de toestandkoming van (wijzigingen van) het Activiteitenbesluit kunnen zij gebruik maken van de geboden inspraakmogelijkheden. Verder kunnen zij als een bedrijf de regels niet naleeft, een handhavingsverzoek doen. De rechtsbescherming betreffende de besluiten betreffende de handhaving blijven gelijk. Belanghebbenden hebben hierbij ook de mogelijkheid om het bevoegd gezag te verzoeken om gebruik te maken van hun mogelijkheid tot het vaststellen van een maatwerkvoorschrift, althans voor zover het Activiteitenbesluit deze mogelijkheid biedt. Het accent in de rechtsbescherming is voor belanghebbenden verschoven van de milieuvergunning naar de handhaving ofwel naleving van de algemene regels.

Wat betreft de vragen over afvalbrengstations verwijs ik naar de hierboven opgenomen antwoorden hierover. In antwoord op de vraag over de afvalagenda en de Grondstoffennotitie (Kamerstuk 32 852, nr. 1) kan ik melden dat op dit moment uitvoering wordt gegeven aan de afvalagenda en grondstoffennotitie. Het is nog te vroeg om aan te geven of, en zo ja, welke onderdelen uit genoemde documenten in het Activiteitenbesluit kunnen worden opgenomen.

Tot slot hebben de leden van de CDA-fractie een aantal vragen gesteld over de berekening van de administratieve lastenverlichting die het gevolg is van het ontwerpbesluit. In reactie hierop laat ik allereerst weten dat evenals bij vorige wijzigingen van het Activiteitenbesluit hierbij gebruik gemaakt is van een door Advies College Toetsing Administratieve lasten (ACTAL) geaccordeerde methode, gebaseerd op het standaardkostenmodel. Aan de basis hiervan liggen onderzoeken naar de effecten van de invoering van de omgevingsvergunning en het Activiteitenbesluit te weten «Administratieve en Bestuurlijke Lasten Omgevingsvergunning» (SIRA Consulting, april 2006), «Actal-toets Activiteiten AMvB» (SIRA Consulting, april 2006) en «Onderzoek Administratieve Lasten Bor en Mor» (SIRA Consulting, april 2008). Bij bovenstaande onderzoeken is gewerkt met een nulmeting administratieve lasten bedrijven met als peiljaar 2002. Inmiddels is rijksbreed een nieuwe nulmeting administratieve lasten bedrijven verricht met als peildatum 1 maart 2007. (In de Voortgangsrapportage Regeldruk Bedrijven «Merkbaar Minder» van mei 2008 die u is toegezonden als bijlage bij Kamerstuk 29 515, nr. 244, bent u hierover geïnformeerd.) Vervolgens zijn de eerder gemaakte effectberekeningen geactualiseerd. Het betreft kengetallen gestaafd door de hierboven genoemde rapporten, voor de kosten van handelingen, de frequenties en aantallen bedrijven.

De berekening voor dit ontwerp-besluit is geheel in de bijbehorende toelichting opgenomen. Zoals is aangegeven wordt met het ontwerp-besluit een administratieve lastenverlichting van 22,9 miljoen euro bereikt. Het betreft circa 2 330 inrichtingen waarvoor de vergunningplicht volledig komt te vervallen en algemene regels daarvoor in de plaats gaan gelden. Het achterwege blijven van de vergunningprocedure betekent een lastenverlichting, omdat een vergunningprocedure in het algemeen meer kosten met zich meebrengt dan een melding op grond van het Activiteitenbesluit. Deze lastenverlichting is meegenomen in de berekening van de gevolgen voor de administratieve lasten van dit wijzigingsbesluit. Daarnaast levert het vervallen van de vergunningprocedure tijdwinst op voor het oprichten, dan wel wijzigen of uitbreiden van een inrichting. Tevens wordt met dit ontwerp-besluit van circa 950 inrichtingen de omgevingsvergunning vervangen door een omgevingsvergunning

beperkte milieutoets (de OBM) in combinatie met algemene regels. Bij de procedure tot verlening van een OBM wordt een toets vooraf uitgevoerd voor een enkel milieu-aspect. Dit laatste geldt voor de polyesterharsverwerking en de betonindustrie. Het gaat hier om een lichtere procedure, namelijk de reguliere procedure in plaats van de uitgebreide procedure. Nadat de OBM is verleend, vallen deze bedrijven geheel onder de algemene regels.

Daarnaast zijn er activiteiten van hoofdstuk 4 naar hoofdstuk 3 verplaatst. Hierdoor behoeven bedrijven in een aantal gevallen geen (wijziging van een) vergunning aan te vragen maar kunnen ze volstaan met een melding. Bij bepaalde activiteiten zoals bijvoorbeeld het bieden van parkeergelegenheid in een parkeergarage en het bereiden van voedingsmiddelen is daardoor een vermindering van de administratieve lasten te verwachten.

Antwoorden op vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie

Wat betreft de vragen over de gemeentelijke afvalbrengstations verwijs ik naar de antwoorden die ik hierboven op vragen hierover heb gegeven. Dit geldt ook voor de vragen over het scheiden van recyclebaar materiaal. Wat betreft de vragen over de stromen uit meubels, leer, materialen zoals tapijt en folies en composietmateriaal en onderscheiden harde kunststoffen kan ik u het volgende melden.

Anders dan veel andere stromen is demontage van de deelstroom meubels niet altijd eenvoudig en geeft ook de afzetbaarheid van de vrijkomende deelstromen soms problemen. Op dit moment is recycling derhalve maar heel beperkt mogelijk. Het is daarom nog niet mogelijk om deze deelstroom al op de lijst van artikel 3.65 van de ontwerp-regeling te plaatsen. Afhankelijk van marktontwikkelingen zou dit in de toekomst alsnog kunnen gebeuren. Dit geldt ook voor composietmateriaal.

Op dit moment wordt veel afgedankt tapijt ingezet voor nuttige toepassing als secundaire brandstof en is recycling slechts beperkt mogelijk. Op dit moment is het dan ook te vroeg om aan te sturen op aan algemene scheidingsplicht van tapijt. Wel is bekend dat de tapijtsector bezig is om tot meer recycling van tapijt te komen (routekaart). Dit zal er hopelijk toe leiden dat scheiding met het oog op recycling in de toekomst wel zinvol wordt. Op dat moment kan aanpassing van de regeling worden overwogen.

Harde kunststoffen staan op de lijst van bovengenoemd artikel van de ontwerp-regeling en zijn vervolgens goed op soort na te scheiden. Door het opnemen van deze kunststoffen op deze lijst wordt bereikt dat deze kunststoffen niet eerst met andere componenten in grof restafval door voorscheiding worden verkleind voordat wordt gesorteerd.

Bij folies uit huishoudelijk afval gaat het meestal om verpakkingen. Die komen maar in beperkte mate terecht in grof huishoudelijk afval en worden grotendeels gescheiden ingezameld. Het aandeel folies in grof huishoudelijk restafval is dus beperkt. Het gescheiden houden van dit materiaal sorteert maar weinig effect omdat veel folies uiteindelijk toch worden verbrand (hoofdgebruik brandstof) en niet worden gerecycled. Er is daarom geen aanleiding om folies aan de lijst van bovengenoemd artikel toe te voegen.

Wat betreft de vragen van de leden van de Christen Unie-fractie betreffende milieustraten en het sorteren daarbij en wat betreft de vragen over de houtketels met een capaciteit die kleiner is dan 1 MW, verwijs ik naar de hierboven gegeven antwoorden over dit onderwerp.

De leden van de Christen Unie-fractie hebben verder aangegeven dat naar hun mening bij het gebruik van perscontainers voor restafval maximale recycling mogelijk is als goed geoutilleerde sorteerinstallaties worden ingezet. Bij het shredderen van de aangeleverde vrachten valt volgens deze leden het materiaal voldoende uiteen om vervolgens gespreid op

leesbanden als individuele bestanddelen herkend en gescheiden te kunnen worden.

In antwoord hierop kan ik melden dat hierover contact is gezocht met een aantal individuele marktpartijen. Hieruit is naar voren gekomen dat persen van grof huishoudelijk restafval niet altijd bevorderlijk is voor het verwijderen van specifieke stoffen, maar dat dit de sortering meestal niet onoverkomelijk bemoeilijkt. Op dit punt verschilt grof huishoudelijk restafval sterk van fijn huishoudelijk restafval. Gelet hierop is besloten de beperking om perscontainers te gebruiken voor materiaal dat moet worden nagescheiden alsnog te laten vervallen. Het ontwerp-besluit zal hierop worden aangepast.

Zoals hierboven reeds is aangegeven sluit het ontwerp-besluit aan bij de wijziging van het Landelijk Afvalbeheerplan 2009–2012 (LAP) dat in voorbereiding is. Ik verwijs naar het hierboven gegeven antwoord.

Wat betreft de vragen over het breken van steenachtige materialen kan ik u het volgende melden. De artikelen voor breken van beton zijn gebaseerd op Beste Beschikbare Technieken (en in overeenstemming met de voorschriften voor op- en overslag in het Activiteitenbesluit). Het Activiteitenbesluit vereist niet dat een sproei-installatie aanwezig is. Als op andere wijze aantoonbaar aan het doelvoorschrift kan worden voldaan, is dat derhalve ook mogelijk. De voorschriften zijn in overeenstemming en afgeleid van de NeR, zoals dat is gedaan ook bij veel andere voorschriften uit het Activiteitenbesluit die betrekking hebben op emissies naar de lucht. Wat betreft de eisen voor geluid is van belang dat de geluidvoorschriften in het Activiteitenbesluit voor de gehele inrichting gelden. De geluidsvoorschriften uit het Besluit mobiel breken hebben echter uitsluitend betrekking op het breken.

Voorts is gevraagd of de misproducten en restproducten van betonmortel-centrales en betonproductenfabrieken onder de bepalingen van het Besluit mobiel breken bouw- en sloopafval gebracht kunnen worden. In antwoord hierop is het onderscheid binnen of buiten de inrichting van belang. Als het gaat om activiteiten binnen de inrichting, is het Activiteitenbesluit van belang. Als een misproduct buiten de inrichting wordt gebroken, kan het Besluit mobiel breken van toepassing zijn. Artikel 2 van het Besluit mobiel breken bepaalt wanneer dit besluit van toepassing is.

In de vragen wordt de zienswijze van VNCI zoals deze is ingediend in de inspraakprocedure aangehaald. In de zienswijze uit VNCI twijfel of het Activiteitenbesluit uitvoerbaar is voor de chemische industrie. VNCI noemt als voorbeeld algemene regels voor stookinstallaties.

In reactie hierop hecht ik eraan te melden dat voor stookinstallaties reeds lang algemene regels gelden. Voor IPPC-installaties, waaronder chemische bedrijven, gelden deze algemene regels naast de vergunning. Daarnaast kan ik melden dat ik met VNCI in overleg ben over de toepassing van algemene regels voor bijzondere stookinstallaties, bijvoorbeeld installaties die als brandstof procesresiduen inzetten. Onder meer deze bijzondere installaties zijn onderwerp van evaluatie in 2012/2013 die bij de vaststelling van het Besluit emissie-eisen middelgrote stookinstallaties is aangekondigd.

VNCI noemt ook andere voorbeelden van activiteiten in hoofdstuk 3 van het Activiteitenbesluit die knelpunten opleveren. Voor een aantal van deze activiteiten geldt net als bij de stookinstallaties dat ze al jaren van toepassing zijn op de chemische industrie. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de voorschriften voor ondergrondse tanks. Enkele andere voorschriften voor activiteiten worden met dit ontwerp-besluit ook voor deze sector van toepassing. Met maatwerk kan het bevoegd gezag een bedrijf, indien dit mogelijk en aan de orde is, afwijkingen toestaan.

De wens het Activiteitenbesluit beter kenbaar te maken deel ik. Er wordt momenteel onderzocht welke verbeteringen hiertoe mogelijk zijn in de

structuur van het besluit en in de ICT-ondersteuning, te weten in de Activiteitenbesluit Internet Module (AIM).