

Vergaderjaar 2012–2013

33 197

Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet milieubeheer en enkele andere wetten ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging; herschikking; PbEU L 334)

C

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 19 maart 2013

De vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening¹ heeft kennisgenomen van het wetsvoorstel Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet milieubeheer en enkele andere wetten ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging; herschikking; PbEU L 334).² De commissie heeft op 12 februari 2013, nadat zij op 5 februari 2013 eindverslag had uitgebracht, geconstateerd dat binnen de commissie behoefte bestond aan het stellen van vragen aan de regering over het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel heeft de leden van de PvdA-fractie aanleiding gegeven tot het maken van opmerkingen en het stellen van vragen, welke zijn opgenomen in de brief aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 1 maart 2013. De leden van de fractie van de SP hebben zich hierbij aangesloten.

De staatssecretaris heeft op 18 maart 2013 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening,
W. de Boer

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Van der Linden (CDA), Putters (PvdA), Essers (CDA), Slagter-Roukema (SP), Engels (D66), Witteveen (PvdA), Nagel (50PLUS), Duthler (VVD), Hermans (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD) (*vice-voorzitter*), Koffeman (PvdD), Schaap (VVD), Smaling (SP), Vliegenthart (SP), De Vries-Leggedoor (CDA), Martens (CDA), Van Boxtel (D66), Vos (GL), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Vlietstra (PvdA), M. de Graaff (PVV), Reynaers (PVV) (*voorzitter*), Ester (CU), Schouwenaar (VVD) Van Beek (PVV), Duivesteyn (PvdA)

² Kamerstukken 33 197.

BRIEF AAN DE STAATSSECRETAIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Den Haag, 1 maart 2013

De vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet milieubeheer en enkele andere wetten ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging; herschikking; PbEU L 334).³ De commissie heeft op 12 februari 2013, nadat zij op 5 februari 2013 eindverslag had uitgebracht, geconstateerd dat binnen de commissie behoefte was aan het stellen van vragen aan de regering over het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel heeft de leden van de PvdA-fractie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen. De leden van de fractie van de SP hebben zich hierbij aangesloten.

De leden van de PvdA-fractie, mede namens de leden van de SP-fractie, hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel, dat zonder beraadslaging en stemming de Tweede Kamer is gepasseerd, terwijl er wel in de publieke opinie enkele juridische kwesties aan de orde zijn gesteld. Een van die kwesties is de vraag of het verstandig is om «het verlaten van de grondslag van de aanvraag» mogelijk te maken door wijziging van artikel 2.31a Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Als gevolg hiervan kunnen door het bevoegd gezag aan een omgevingsvergunning voorschriften worden verbonden die noodzaken tot de toepassing van andere technieken dan die zijn aangevraagd. Dit betekent een inbreuk op het tot nog toe gehuldigde uitgangspunt dat het de aanvrager is die hierover beslist, zoals bevestigd wordt door de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op dit punt.

Waarom wil de regering van deze constante jurisprudentie afwijken? De tekst van artikel 21 van de IED-richtlijn⁴ lijkt daar niet direct aanleiding toe te geven. De aan het woord zijnde leden hebben geconstateerd dat een ander deel van de IED-richtlijn, dat het mogelijk maakt om omgevingsvergunningen af te geven die op twee of meer (delen van) installaties op dezelfde locatie worden geëxploiteerd, niet wordt overgenomen; iets wat het bedrijfsleven wenselijk vindt. De leden van de PvdA-fractie, mede namens de leden van de SP-fractie, willen graag vernemen welke principiële en/of praktische bezwaren zich tegen honorering van deze wens, die op Europees niveau tot de mogelijkheden behoort, in de weg staan.

De leden van de fracties van PvdA en SP zien met belangstelling uit naar de beantwoording door de regering. De commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening verzoekt de regering om de vragen in deze brief uiterlijk **29 maart 2013** van beantwoording te voorzien.

Voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening,
T.P.A.M. Reynaers

³ Kamerstukken 33 197.

⁴ Richtlijn 2010/75/EU.

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 maart 2013

Onderstaand reageer ik op de twee vragen die naar aanleiding van bovengemeld wetsvoorstel bij brief van 1 maart 2013 (uw kenmerk: 152318u) zijn gesteld door de leden van de PvdA-fractie, mede namens de leden van de SP-fractie. Waarschijnlijk ten overvloede wil ik u vooraf melden dat de implementatietermijn van de IED-richtlijn 7 januari jl. is verlopen. Ik zou het zeer op prijs stellen wanneer Uw Kamer zorg zou kunnen dragen voor een zo spoedig mogelijke afronding van de behandeling van het wetsvoorstel.

1°. Het verlaten van de grondslag van de aanvraag

De leden van de PvdA-fractie en SP-fractie vragen waarom in het wetsvoorstel wordt voorgesteld af te wijken van de jurisprudentie waarin de mogelijkheid tot het afwijken van de grondslag van de vergunningaanvraag bij het wijzigen van een omgevingsvergunning is beperkt. Naar mijn mening noopt de tekst van artikel 21 van de IED-richtlijn tot een aanvulling van de juridische mogelijkheden van het bevoegd gezag bij het wijzigen van een omgevingsvergunning. Deze richtlijnbeepaling bevat een actualisatieplicht voor vergunningsvoorwaarden, onder meer na vaststelling van nieuwe Europese conclusies over beste beschikbare technieken, om verontreiniging door de industrie en grote intensieve veehouderijen te beperken (BBT-conclusies). De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) bevat een actualisatieplicht in artikel 2.31, eerste lid; een bepaling die in ditzelfde wetsvoorstel ter implementatie van ditzelfde artikel 21 van de IED-richtlijn wordt verduidelijkt (zie *artikel I, onderdeel C*).

Vanwege de strakke toetsing in de jurisprudentie van de bestuursrechter aan de grondslag van de aanvraag inzake gevallen waarin door het bevoegd gezag gebruik is gemaakt van de bevoegdheid om een omgevingsvergunning te actualiseren, wordt voorgesteld om uitdrukkelijk bij wet te bepalen (in het nieuwe artikel 2.31a Wabo; zie *artikel I, onderdeel D*) dat voor zover nodig bij actualisering van een omgevingsvergunning van de grondslag van de aanvraag mag worden afgeweken. De tekst van artikel 21 van de IED-richtlijn⁵ is op dit punt even duidelijk als stringent:

«De lidstaten treffen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de bevoegde autoriteit alle vergunningsvoorwaarden geregeld toetst overeenkomstig de leden 2 tot en met 5 en deze bijstelt als dat nodig is om de naleving van deze richtlijn te garanderen.»

Die bijstelling van de vergunningsvoorwaarden moet ook ambtshalve mogelijk zijn, wanneer een bedrijf niet vrijwillig mee werkt aan de nodige actualisatie en geen wijzigingsaanvraag indient bij het bevoegd gezag. Vandaar dat artikel 2.31a Wabo (nieuw) tevens beoogd te voorzien in een plicht voor de vergunninghouder om de voor zo'n actualisatie benodigde gegevens ter beschikking te stellen aan het bevoegd gezag (ter implementatie van artikel 21, tweede lid, van de IED-richtlijn). Het bevoegd gezag zal

⁵ Zie ook overweging 21 uit de preambule bij deze richtlijn: «(21) Teneinde rekening te houden met ontwikkelingen op het gebied van de beste beschikbare technieken of met andere wijzigingen van een installatie, dienen de vergunningsvoorwaarden regelmatig te worden getoetst en indien nodig bijgesteld, met name wanneer nieuwe of bijgestelde BBT-conclusies worden aangenomen.»

in zo'n situatie (zonder wijzigingsaanvraag) op basis van de aan de vigerende vergunning ten grondslag liggende (oorspronkelijke) aanvraag en de op basis van artikel 2.31a Wabo aan te leveren gegevens, alsmede de reeds beschikbare monitoringsgegevens, de vergunningsvoorschriften moeten actualiseren. Dat kan in de gegeven omstandigheden met zich brengen dat volgens de (overigens door een variëteit aan casuïstiek bepaalde⁶) huidige jurisprudentie de grondslag van die oorspronkelijke aanvraag moet worden verlaten. Door deze bevoegdheid uitdrukkelijk bij wet te verlenen, wordt zeker gesteld dat de Nederlandse wetgeving en in het verlengde daarvan de uitvoeringspraktijk op dit punt in overeenstemming zijn met de richtlijn. Het geeft bovendien duidelijkheid aan het bevoegde gezag, het bedrijfsleven en de rechterlijke macht en vergroot daarmee de rechtszekerheid.

Ik acht het dus verstandig om deze bevoegdheid uitdrukkelijk bij wet te verlenen en het toepassen van de actualiseringsplicht uit de IED-richtlijn niet over te laten aan de bestuursrechter, die dan via de toevallig aan hem voorgelegde casuïstiek de huidige jurisprudentie zou moeten wijzigen in de richting van een meer richtlijn conforme interpretatie van het huidige artikel 2.31 Wabo. Dat zou een schending van het Europese recht opleveren en tot een juridische procedure kunnen leiden. Gebrekkige omzetting en uitvoering van de vergelijkbare bepaling in de voorganger van de IED-richtlijn, de IPPC-richtlijn, was immers in het recente verleden (mede) aanleiding voor ingebrekestelling van Nederland.⁷

Ik wil er ten overvloede op wijzen dat:

- 1°. de Afdeling advisering van de Raad van State bij nut en noodzaak van deze voorgestelde wettelijke bepaling geen (kritische) kanttekening heeft geplaatst, dit ondanks de bijsturing die daarin is geïmpliceerd van de jurisprudentie van de bestuursrechter, ook die van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad.
- 2°. de leden van de CDA-fractie in het nader voorlopig verslag bij de behandeling van het wetsvoorstel Permanent maken Crisis- en herstelwet (33 135) ook vragen hebben gesteld over deze bepaling inzake het verlaten van de grondslag van de aanvraag (deze bepaling stond oorspronkelijk in dat wetsvoorstel).⁸

2°. Omgevingsvergunning voor twee of meer (delen van installaties) op dezelfde locatie

De leden van de PvdA-fractie en SP-fractie vernemen graag welke principiële of praktische bezwaren in de weg staan aan het overnemen van de mogelijkheid in (artikel 4, derde lid, van) de IED-richtlijn om een omgevingsvergunning af te geven voor het exploiteren van twee of meer (delen van) installaties op dezelfde locatie. De reden hiervoor is eenvoudig: de Nederlandse regelgeving biedt al de mogelijkheid dat een groep bedrijven en installaties op één locatie met één omgevingsvergunning worden gereguleerd, een mogelijkheid die in de uitvoeringspraktijk ook wordt toegepast. Bedrijven kunnen bijvoorbeeld samen een stichting vormen die namens hen één omgevingsvergunning aanvraagt. In zo'n situatie spreekt die ene stichting als exploitant en vergunninghouder de deexploitanten (participanten) contractueel aan op naleving van de vergunning. Dit waarborgt dat bij toezicht en handhaving geen discussie ontstaat over de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de bedrijven.

⁶ Zie Kamerstukken II, 2011/12, 33 135, nr. 3, § 3.3.1.

⁷ Kamerstukken II 2006/07, 30 654, nr. 109, Kamerstukken II 2008/09, 22 343, nr. 207 en Kamerstukken II 2009/10, 22 343, nr. 239.

⁸ Zie Kamerstukken I 2012/13, 33 135, D en E.

Omdat de uitvoeringspraktijk (bedrijfsleven en bevoegd gezag) met dergelijke constructies goed uit de voeten kunnen, heb ik ervoor gekozen deze facultatieve bepaling⁹ in de IED-richtlijn niet expliciet om te zetten.

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

⁹ Artikel 4, derde lid: «De lidstaten kunnen voorzien in de mogelijkheid dat (etc).»