

Vergaderjaar 2013–2014

29 383

Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving

Nr. 217

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 19 maart 2014

Binnen de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu hebben verschillende fracties behoefte vragen en opmerkingen voor te leggen aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu inzake de evaluatie van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Activiteitenbesluit) (Kamerstuk 29 383, nr. 214).

De vragen en opmerkingen zijn op 31 januari 2014 aan de Minister van Infrastructuur en Milieu voorgelegd. Bij brief van 18 maart 2014 zijn deze door haar beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
P. Jansen

Adjunct-griffier van de commissie,
Van Dijk

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Inhoudsopgave

Inleiding	2
Algemeen	2
Conclusies en aanbevelingen evaluatierapport	3
<i>Vergroten leesbaarheid en werkbaarheid / lastendruk</i>	
<i>Informatievoorziening</i>	3
<i>Verwerken richtlijnen in de ministeriële regeling</i>	4
<i>Werkgroep beoordeling gelijkwaardigheid</i>	4
<i>Kennisniveau toezichthouders / handhaving</i>	4
<i>Milieu</i>	5
<i>Agrarische activiteiten</i>	6

Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de evaluatie Activiteitenbesluit milieubeheer. De leden van deze fractie zijn er voorstander van om zoveel mogelijke inrichtingen onder algemene regels te laten vallen en daarmee de administratieve en bestuurlijke lastendruk te verlagen. De leden van de VVD-fractie zijn dan ook verheugd te zien dat de administratieve lastendruk voor het bedrijfsleven inderdaad verminderd is. Wel hebben de leden van de VVD-fractie nog een aantal vragen.

De leden van de PvdA hebben met interesse de evaluatie van het activiteitenbesluit gelezen en hebben een aantal vragen naar aanleiding van deze evaluatie.

De leden van de SP-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van de evaluatie van het Activiteitenbesluit. De evaluatie, of in ieder geval hetgeen er van naar buiten is gebracht, focust volgens de leden van deze fractie vooral op de techniek en communicatie van het Besluit. De leden van de SP-fractie hadden graag ook iets gelezen over het effect van het Besluit op de bescherming van natuur, milieu en leefomgeving. Ook missen de leden van de SP-fractie een eerste doorkijk naar de landbouwgerelateerde onderdelen van het Besluit. Laatstgenoemden gelden pas sinds 2013 maar een eerste indruk zou al wel gegeven kunnen worden. Een deel van de vragen van de SP-fractie zal zich dan ook toespitsen op de beoogde bescherming van natuur, milieu en leefomgeving.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het evaluatierapport en de brief van de Staatssecretaris over de evaluatie van het Activiteitenbesluit. De leden van deze fractie hebben nog een aantal vragen over de in het evaluatierapport genoemde verbeterpunten.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren hebben met interesse de evaluatie van het Activiteitenbesluit gelezen. De leden van deze fractie betreuren het dat de Staatssecretaris niet op alle verbeterpunten is ingegaan die de opstellers van het evaluatierapport aangeven en vragen de Staatssecretaris daar alsnog op te reageren.

Algemeen

De leden van de VVD-fractie lezen in de bijlage bij de brief van de Staatssecretaris dat zij na de vierde tranche voorlopig geen grote uitbreidingen meer voorziet van het Activiteitenbesluit met nieuwe branches. De leden van deze fractie vragen welke kleine uitbreidingen de

Staatssecretaris voorziet en welke wijzigingen er zullen worden opgenomen in het ontwerp-wijzigingsbesluit van medio 2014.

Conclusies en aanbevelingen evaluatieonderzoek

Vergroten leesbaarheid en werkbaarheid / lastendruk

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of de bestuurlijke lastendruk door de invoering van het Activiteitenbesluit is verminderd of in ieder geval niet is toegenomen. De leden van deze fractie vragen waarom dit geen onderdeel is geweest van de evaluatie.

De leden van de SP-fractie zijn altijd sceptisch geweest over invoering van het Activiteitenbesluit milieubeheer. De scepsis zat hem met name in het feit dat met het Besluit de informatie en kennis bij de belanghebbenden, toezichthouders en vergunningverleners over hun rechten en plichten beperkt zou worden. Volgens de leden van deze fractie blijkt uit de evaluatie precies dat dit een groot knelpunt is. De grote hoeveelheid algemene regels maakt het onhanteerbaar. De leden van deze fractie geven aan dat een ieder geacht wordt de wet te kennen. Volgens deze leden is dit echter ondoenlijk als rechten en plichten op deze manier gepresenteerd worden. De oorspronkelijke helderheid van een vergunningaanvraag voor een activiteit maakte dat de benodigde informatie direct en specifiek geleverd werd en dat een bevoegd gezag direct op de hoogte was van de betreffende activiteit. De verbetervoorstellen die voortkomen uit de evaluatie zijn volgens de leden van de SP-fractie daarom slechts een kleine stap in een goede richting. De leden van deze fractie vragen zich af in hoeverre extra informatieverstrekking, zoals de Staatssecretaris die voorstelt, de besparing op bestuurlijke en administratieve lasten voor overheden weer teniet doet.

De leden van de SP-fractie wijzen op een verschuiving van bestuurlijke lasten naar toezicht en handhaving zoals uit de brief van Staatssecretaris blijkt. De leden van deze fractie vragen of de Staatssecretaris aan kan geven om welke bedragen het precies gaat en hoeveel meer toezicht en handhaving is ingezet op de activiteiten die onder dit Besluit vallen. Deze leden vragen zich voorts af hoe deze activiteiten zijn gepositioneerd in de prioriteiten van de diensten voor toezicht en handhaving.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de Staatssecretaris in de bijlage stelt dat er bekeken gaat worden hoe de leesbaarheid en werkbaarheid van het Activiteitenbesluit vergroot gaat worden. Het Activiteitenbesluit is complexer geworden vanwege de groeiende omvang, gelaagdheid, normstelling en structuur. De leden van de CDA-fractie vragen de Staatssecretaris of zij hierover concreter kan zijn. Welke concrete aanknopingspunten ziet de Staatssecretaris om het Activiteitenbesluit minder gelaagd, eenvoudiger en werkbaarder te maken naar aanleiding van deze evaluatie? Deze leden vragen zich voorts af op welke termijn de Staatssecretaris de scheiding tussen algemene regels en vergunningen tracht te verbeteren. De leden van deze fractie zijn van mening dat de inbouw van agrarische besluiten in het Activiteitenbesluit bovendien leidt tot de situatie dat agrarische bedrijven met een vergunning met op het bedrijf toegespitste voorschriften, vervallen in een regime van algemene regels. Voorts constateren de leden van de CDA-fractie dat een deel van de complexiteit van het Activiteitenbesluit samenhangt met het feit dat er soms op een bedrijf zowel algemene regels als een vergunningplicht geldt. Deze leden vragen de Staatssecretaris hoe zij dit gaat aanpakken.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren wijzen op de constatering van de onderzoekers dat gemeenten moeite hebben met uitvoering van het Besluit, onder andere omdat er te veel gebundeld is waardoor het geheel onleesbaar is geworden en omdat er te veel verwijzingen in staan. De leden van deze fractie vragen de Staatssecretaris hoe zij dit wil oplossen. Volgens deze leden blijft de Staatssecretaris in haar reactie op dit punt te vaag.

Informatievoorziening

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de Staatssecretaris de Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) gaat aanpakken. Deze leden vragen of de Staatssecretaris op de hoogte is van welke interpretatiekwesties er spelen. Voorts vragen deze leden hoe en op welke termijn deze interpretatiekwesties worden aangepakt, wat het tijdspad is en of dit in overleg gebeurt met de betrokken partijen.

De leden van de CDA-fractie acht de omvang van de voorschriftenpakketten belangrijk. De leden van deze fractie vragen de Staatssecretaris op welke termijn zij tracht de omvang van de voorschriftenpakketten terug te brengen.

Verwerken richtlijnen in de ministeriële regeling

De leden van de VVD-fractie merken op dat de Staatssecretaris aangeeft dat met betrekking tot de aanbeveling van de onderzoekers om de ministeriële regeling sneller aan te passen, zodat deze parallel loopt aan bijgestelde best beschikbare technieken (BBT)-documenten, er inmiddels een wijziging van de Activiteitenregeling met betrekking tot dit punt in werking is getreden (d.d. 1 december 2013). De leden van deze fractie vragen zich af welke wijziging het betreft, wat deze inhoudt en of deze tegemoet komt aan de aanbevelingen van de onderzoekers.

Werkgroep beoordeling gelijkwaardigheid

De leden van de VVD-fractie lezen naast de constatering dat er weinig verzoeken worden ingediend bij de Werkgroep beoordeling gelijkwaardigheid dat in gevallen waarin dit wel gebeurt, de gebruikers aangeven dat het proces met de werkgroep «stroperig» verloopt. De leden van deze fractie lezen dat de Staatssecretaris de duidelijkheid over wanneer er gebruik gemaakt kan worden van de werkgroep door middel van bijvoorbeeld de website van InfoMil wil verhogen. Deze leden constateren echter dat de Staatssecretaris niet ingaat op hoe zij de stroperigheid gaat aanpakken en vragen hierover een reactie van de Staatssecretaris.

Kennisniveau toezichthouders / handhaving

De leden van de VVD-fractie vragen wat de reden is dat een aantal provincies ervoor heeft gekozen geen gebruik te maken van het landelijke traject «Train de trainer». De leden van deze fractie constateren dat er pas wat aan het kennisniveau van de toezichthouders en vergunningverleners wordt gedaan bij de vorming van de regionale uitvoeringsdiensten. De leden van deze fractie vragen voorts waarom het kennisniveau niet is geborgd bij de invoering van het Activiteitenbesluit. Ook vragen deze leden waarom in het Activiteitenbesluit wel taken zijn aangegeven voor toezichthouders en vergunningverleners maar er blijkbaar niet goed is gekeken of die taken naar behoren kunnen worden uitgevoerd.

De leden van de VVD-fractie constateren dat met betrekking tot het op peil brengen van het kennisniveau van de toezichthouders en de vergunningverleners, er moet worden gewacht op het volledig functioneren van de regionale uitvoeringsdiensten. Dit terwijl het Activiteitenbesluit al in januari 2008 van kracht is gegaan. De leden van deze fractie vragen de Staatssecretaris hoe dit mogelijk is, of dit niet veel te lang duurt en of dit consequenties heeft voor de taken die tot op heden zijn verricht door de toezichthouders en vergunningverleners.

De leden van de PvdA-fractie maken zich zorgen over het gebrek aan handhavingscapaciteit om te handhaven op het Activiteitenbesluit. De leden van deze fractie vragen of het is voorgekomen dat op basis van handhaving achteraf alsnog een activiteit is stilgelegd of aan banden is gelegd en wat hiervan de maatschappelijke kosten zijn geweest. De leden van de PvdA-fractie vragen voorts in hoeverre de Staatssecretaris van mening is dat de handhavingscapaciteit inhoudelijk voldoende aanwezig is bij de bevoegde gezagen, bijvoorbeeld wanneer het gaat over technisch ingewikkelde zaken zoals lichthinder en geluid waarbij er eveneens sprake kan zijn van cumulatie.

Milieu

De leden van de PvdA-fractie merken op dat er in het onderzoek wel geëvalueerd is of het Activiteitenbesluit heeft geleid tot minder regels en minder administratieve lasten, maar niet wat de effecten van het Besluit zijn geweest op het milieu. De leden merken op dat in de uitvoeringspraktijk binnen de omgevingsvergunning nu niet meer meegenomen wordt wat de effecten zijn van de in een bepaalde inrichting uit te voeren activiteiten. De bouw en het gebruik van een inrichting vallen onder twee verschillende regimes: de bouw vereist een omgevingsvergunning, het gebruik vereist een melding in het kader van het Activiteitenbesluit. Zo is het mogelijk nachtverlichting te bouwen voor een tennisbaan, zonder vooraf te beoordelen of deze wellicht teveel lichtoverlast levert. Ook kan er een megastal gebouwd worden door alleen te toetsen aan het bestemmingsplan, zonder de stank van de activiteit (varkens stinken meer dan kippen) en de cumulatie hiervan in deze vergunningverlening te betrekken, wanneer hierover geen duidelijke grenzen zijn opgenomen in het bestemmingsplan. Daarmee vervalt ook de mogelijkheid van belanghebbenden om bezwaar te maken tegen de vergunningverlening op grond van de milieuaspecten van de activiteit. Belanghebbenden hebben alleen de mogelijkheid om later, als de activiteit in functie is, een handhavingsverzoek te doen, hetgeen de gemeente vervolgens kan weigeren. De leden van de PvdA-fractie vragen daarom welke effecten de invoering van het Activiteitenbesluit heeft gehad op de toename van lichthinder, stankoverlast en geluidsoverlast. De leden van deze fractie vragen of bekend is in hoeveel gevallen bezwaren van belanghebbenden zijn afgewezen op grond van het feit dat zij bezwaar hadden tegen de activiteit, maar deze niet als grond kon dienen voor het weigeren van een vergunning. Daarnaast vragen deze leden of het aantal handhavingsverzoeken door belanghebbenden is gestegen sinds de invoering van het Activiteitenbesluit. De leden van deze fractie vragen voorts of bekend is in hoeveel procent van de gevallen een handhavingsverzoek door het bevoegd gezag is afgewezen, en op welke gronden dit gebeurt.

De leden van de PvdA-fractie zouden benieuwd zijn naar een evaluatie van de praktijk waarin bezwaren door gemeenten worden afgewezen op grond van het feit dat deze ongegrond worden verklaard omdat milieueffecten van de activiteit niet worden meegenomen in de bouwvergunning. De leden van deze fractie vragen aan de Staatssecretaris of hiermee de rechten van belanghebbenden niet onbedoeld worden verminderd.

Volgens de leden van de SP-fractie jubelt de evaluatie over een verlaging van de lastendruk. Het ontbreekt volgens de leden van deze fractie in de evaluatie echter aan inzicht in de impact die het besluit heeft op natuur, milieu en de leefomgeving. Deze leden menen dat de Wet milieubeheer juist toeziet op het bieden van bescherming aan natuur, milieu en leefomgeving. De leden van de SP-fractie vragen of de Staatssecretaris deze mening ook deelt en indien dat het geval is, waarom deze aspecten dan niet zijn meegenomen in de evaluatie. Deze leden verwachten, afgaand op de uitkomsten van de evaluatie met betrekking tot de bekendheid van het Activiteitenbesluit bij het bedrijfsleven, dat naleving ook niet optimaal zal zijn geweest. De leden van de SP-fractie vragen of er nog een aparte evaluatie komt op het punt van naleving en de gevolgen voor natuur, milieu en leefomgeving. Zo nee, waarom niet? Zo ja, wanneer kan de Kamer daar een rapportage van verwachten?

De leden van de CDA-fractie constateren dat de omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) slecht begrepen wordt. De leden van deze fractie vragen hoe de Staatssecretaris deze vergunning eenvoudiger en inzichtelijker gaat maken. Deze leden vragen de Staatssecretaris om de relevante doorverwijzingen tegen het licht te houden. De leden van de CDA-fractie vragen tevens of de Staatssecretaris bereid is om verwijzingen naar richtlijnen, zeker richtlijnen die niet van de overheid zelf komen, te beoordelen op uitvoerbaarheid en op de kosten en baten.

Agrarische activiteiten

De leden van de SP-fractie zijn benieuwd naar de doorkijk als het gaat om de agrarische activiteiten die sinds 2013 onder het Besluit zijn gebracht. Volksgezondheidscriteria zijn met de komst van het Activiteitenbesluit nog steeds geen toetsingselement. De leden van deze fractie zijn van mening dat zeker de normen over geurhinder die in het Activiteitenbesluit zijn opgenomen aandacht verdienen. Door de Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD) worden deze waarden geduid als slecht tot extreem slecht (zie: GGD richtlijn – Geurhinder¹). De leden van de SP-fractie horen graag hoe de Staatssecretaris deze waardering van de GGD duidt.

De leden van de SP-fractie vragen wanneer de Staatssecretaris verwacht de evaluatie van de agrarische activiteiten uit het Besluit aan de Kamer te kunnen presenteren. Welke monitoring van activiteiten loopt er? De leden van deze fractie horen graag van de Staatssecretaris wat de opzet is van de evaluatie van de agrarische activiteiten die onder het Besluit vallen.

Ook de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen de Staatssecretaris wanneer de Kamer de evaluatie tegemoet kan zien van de uitbreiding van het Activiteitenbesluit met agrarische bedrijven. Een dergelijke evaluatie is niet opgenomen in de voorliggende evaluatie. De leden van deze fractie willen weten hoeveel agrarische bedrijven gebruik hebben gemaakt van de meldingsplicht waar zij, voordat het activiteitenbesluit werd uitgebreid met agrarische bedrijven, nog een vergunning moesten aanvragen. Deze leden vragen de Staatssecretaris om daarbij ook te vermelden bij hoeveel van deze meldingen het bevoegd gezag heeft gekeken of de melding inderdaad conform de daadwerkelijke activiteit was. In hoeveel gevallen is er daarbij geconstateerd dat er toch een vergunning aangevraagd had moeten worden of dat er aanvullende regels gesteld hadden moeten worden? De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen de Staatssecretaris voorts of indien zij niet over deze gegevens beschikt, zij dan kan aangeven waarom dit het geval

¹ http://www.rivm.nl/Documenten_en_publicaties/Professioneel_Praktisch/Richtlijnen/Milieu_Leefomgeving/GGD_richtlijn_Geurhinder

is en of zij de mening deelt van deze leden dat een evaluatie zonder deze gegevens eigenlijk geen goed inzicht geeft in de vraag of het activiteitenbesluit datgene doet waar het voor in het leven is geroepen.

II Reactie van de Minister

Inleiding en algemeen

Alvorens op de verschillende vragen in te gaan, hecht ik eraan kort het speelveld te schetsen waarin het Activiteitenbesluit en de wijzigingen daarvan plaatsvinden. Het Activiteitenbesluit is in werking sinds 1 januari 2008. De afgelopen jaren zijn door middel van diverse wijzigingen (tranches) bedrijfstakken onder algemene regels gebracht. Tot aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet met de daaronder hangende uitvoeringsregelgeving zal het Activiteitenbesluit nog één keer gewijzigd worden in verband met het toevoegen van verschillende bedrijfstakken (vierde tranche). Dit betreft een aantal ziekenhuizen, gieterijen, Defensie-inrichtingen en buitenschietsbanen, of onderdelen daarvan. Daarnaast wordt er een aantal andere maatregelen ter verlichting van lasten voor het bedrijfsleven of ter verduidelijking van voorschriften ingevoerd, en wordt het speciale overgangsrecht gestroomlijnd. Tevens wordt de regelgeving verder vereenvoudigd door een verdere inbouw van (delen van) enkele AMvB's en een ministeriële regeling en een richtlijn in het Activiteitenbesluit en de onderliggende regeling. Het betreft het Besluit hefschroefvliegtuigen ziekenhuizen, het Besluit LPG-tankstations, de regeling op- en overslag en distributie van benzine en de Nederlandse emissierichtlijn lucht. Ook wordt een aantal reparatiepunten en overige wijzigingen meegenomen. De vierde tranche zal in de loop van 2014 worden voorgehangen in de Tweede Kamer.

Daarna wordt het Activiteitenbesluit onderdeel van één van de uitvoeringsbesluiten onder de Omgevingswet. De beantwoording van de vragen met betrekking tot leesbaarheid en werkbaarheid/lastendruk moeten in dit licht worden gelezen. Zo vragen onder andere de leden van de CDA-fractie mij welke concrete aanknopingspunten ik zie om het Activiteitenbesluit minder gelaagd, eenvoudiger en werkbaarder naar aanleiding van de evaluatie te maken en op welke termijn ik de scheiding tussen algemene regels en vergunningen tracht te verbeteren. De Partij van de Dieren vraagt hoe ik de vele verwijzingen wil oplossen. Bij de totstandkoming van de nieuwe AMvB zal rekening worden gehouden met de uitkomsten van de evaluatie van het Activiteitenbesluit en zullen de vereenvoudigingen van de inhoud van het Activiteitenbesluit daar een plaats krijgen. De beantwoording van uw vragen op dit punt zullen dan ook onderdeel worden van de communicatie over de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving en worden door mij op dit moment nog niet beantwoord. Daarnaast constateer ik dat veel vragen gaan over toezicht en handhaving van

het Activiteitenbesluit. Het betreft onder andere de vragen van de SP-fractie over de hoeveelheid toezicht en handhaving op activiteiten die onder het Activiteitenbesluit vallen, maar ook vragen van de PvdA-fractie over hoe vaak een activiteit alsnog is stilgelegd bij handhaving achteraf. Ik ben naar aanleiding van uw vragen van plan om toezicht en handhaving van algemene milieuregels de komende jaren te gaan monitoren. Hierbij zal ik ook monitoren of er een toename is van hinder of gevolgen voor milieu. De eerste uitkomsten van de monitoring zal ik zo mogelijk tegelijkertijd met de hierna genoemde evaluatie van agrarische activiteiten aan de Kamer presenteren.

Conclusies en aanbevelingen evaluatieonderzoek

Vergroten leesbaarheid en werkbaarheid / lastendruk

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of de bestuurlijke lastendruk door de invoering van het Activiteitenbesluit is verminderd of in ieder geval niet is toegenomen. De leden van deze fractie vragen waarom dit geen onderdeel is geweest van de evaluatie.

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit is kwantitatief onderzoek uitgevoerd naar de bestuurlijke lasten en de verwachte gevolgen bij invoering van het Activiteitenbesluit. Zie ook hierna, bij de vraag van de leden van de SP-fractie over bestuurlijke lasten.

In het evaluatieonderzoek zijn de consequenties voor de bestuurlijke lastendruk niet nader onderzocht en gekwantificeerd. Wel is in kwalitatieve zin geconstateerd dat de bestuurlijke lasten zijn verschoven van vergunningverlening naar handhaving, maar dat er geen toename is. In het kader van de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet zal opnieuw een onderzoek worden uitgevoerd naar de bestuurlijke lasten.

De leden van de SP-fractie staan stil bij de kenbaarheid van het besluit en vragen zich af in hoeverre extra informatieverstrekking zoals ik die voorstel, de besparing op bestuurlijke en administratieve lasten voor overheden weer teniet doet.

Bij de inwerkingtreding is er veel inspanning geleverd om het Activiteitenbesluit kenbaar te maken, bij zowel het bedrijfsleven als bij het bevoegd gezag. Ik realiseer me dat iedere overgang van het systeem van vergunningen naar algemene regels aanpassing vergt in de werkwijze van bevoegd gezag en bedrijfsleven.

Ik zal in de komende jaren via de kanalen van Infomil (website, helpdesk, netwerkbijeenkomsten, Schakeldagen) extra informatie leveren om de werking van het Activiteitenbesluit te verbeteren en het besluit beter toegankelijk en toepasbaar te maken; daarbij ga ik ervan uit dat het zich eigen maken van deze kennis tot het normale dagelijkse werk behoort van de medewerker van het bevoegd gezag of de omgevingsdienst. Dit zal dus niet tot extra bestuurslasten leiden.

De leden van de SP-fractie wijzen op de verschuiving van bestuurlijke lasten naar toezicht en handhaving, en vragen of ik kan aangeven om welke bedragen het precies gaat en hoeveel meer toezicht en handhaving is ingezet op de activiteiten die onder dit Besluit vallen.

Voor inzicht in de bestuurlijke lasten verwijs ik naar het zgn. SIRA-rapport van december 2006². Daarnaast zijn in de Mei- en Septembercirculaires Gemeentefonds 2008 afspraken gemaakt over compensatie van eenmalige kosten. Voor de vraag hoeveel meer toezicht en handhaving verwijs ik naar de hierboven genoemde monitoring.

De leden van de SP-fractie vragen zich voorts af hoe de activiteiten die onder het Besluit vallen, zijn gepositioneerd in de prioriteiten van de diensten voor toezicht en handhaving.

Het milieutoezicht op een groot aantal activiteiten die onder het Activiteitenbesluit vallen, behoort tot het basistakenpakket van de omgevingsdiensten.

Het vaststellen van prioriteiten is de taak en verantwoordelijkheid van de opdrachtgevers van de omgevingsdiensten (het bevoegd gezag).

² SIRA Consulting. P.M.H. Bex en P.A.M. van der Poll, Bestuurlijke lasten Activiteiten AMvB. Onderzoek naar het effect op de bestuurlijke lasten van het Concept Besluit activiteiten inrichtingen van het Ministerie van VROM. Nieuwegein, 27 december 2006.

Informatievoorziening

De leden van de CDA-fractie vragen hoe ik de Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) ga aanpakken. Deze leden vragen of ik op de hoogte ben van welke interpretatiekwesties er spelen. Voorts vragen deze leden hoe en op welke termijn deze interpretatiekwesties worden aangepakt, wat het tijdsplan is en of dit in overleg gebeurt met de betrokken partijen. Het is bekend welke interpretatiekwesties er spelen. Via het AIM-gebruikerspanel, bestaande uit vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en het bevoegd gezag, is in beeld gebracht welke vragen en antwoorden in de praktijk tot veel interpretatiekwesties leiden. Het gaat om de vragen en antwoorden op het gebied van afvalstoffen, opslaan van diverse soorten stoffen en lozingen van afvalwater. Er is een traject ingezet om dit aan te pakken en deze vragen in overleg met betreffende branches herkenbaarder en begrijpelijker op te schrijven. Dit traject is per 1 maart 2014 afgerond en geïmplementeerd in de AIM.

De leden van de CDA-fractie achten de omvang van de voorschriftenpakketten belangrijk. De leden van deze fractie vragen mij op welke termijn ik tracht de omvang van de voorschriftenpakketten terug te brengen. Ik acht de omvang van de voorschriftenpakketten eveneens van belang en laat zo snel mogelijk onderzoeken hoe dit kan worden gerealiseerd. Mijn voornemen is nog voor de zomer een pilot te starten waarin voor een aantal bedrijfstakken wordt bekeken hoe door een betere ICT-ontsluiting (o.a. beter doorzoekbare databases) kleinere voorschriftenpakketten kunnen worden gegenereerd en welke kosten dat met zich meebrengt. Dit alles moet ook in samenhang worden gezien met de digitalisering van de Omgevingswet. Ik hoop een op dit punt verbeterde AIM voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet en uitvoeringsbesluiten te kunnen realiseren.

Verwerken richtlijnen in de ministeriële regeling

De leden van de VVD-fractie merken op dat ik in mijn brief aangeef, dat met betrekking tot de aanbeveling van de onderzoekers om de ministeriële regeling sneller aan te passen, zodat deze parallel loopt aan bijgestelde best beschikbare technieken (BBT)-documenten, er inmiddels een wijziging van de Activiteitenregeling met betrekking tot dit punt in werking is getreden (d.d. 1 december 2013). De leden van deze fractie vragen zich af welke wijziging het betreft, wat deze inhoudt en of deze tegemoet komt aan de aanbevelingen van de onderzoekers.

De wijziging van de Activiteitenregeling die per 1 december 2013 in werking is getreden betreft de Regeling tot wijziging van de Activiteitenregeling milieubeheer in verband met de actualisatie van de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen (PGS 15, 25, 28 en 30) (Stcrt. nr. 32887, 29 november 2013). Het betreft een aanpassing van de Activiteitenregeling vanwege aanpassingen in BBT-documenten op het terrein van de opslag van gevaarlijke stoffen, de opslag van vloeibare brandstoffen in ondergrondse of bovengrondse tanks, het afleveren van brandstoffen aan voertuigen en aardgasafleverinstallaties voor motorvoertuigen. De wijziging betreft een actualisatie van de Activiteitenregeling vanwege aanpassingen in BBT-documenten en komt als zodanig tegemoet aan de aanbeveling van de onderzoekers om de regeling zo veel mogelijk actueel te houden. Bij het verwerken van de richtlijnen is ook meegenomen of eventueel overgangsrecht noodzakelijk is voor bestaande bedrijven die aan de oude normen voldoen.

Werkgroep beoordeling gelijkwaardigheid

De leden van de VVD-fractie lezen naast de constatering dat er weinig verzoeken worden ingediend bij de Werkgroep beoordeling gelijkwaardigheid dat in gevallen waarin dit wel gebeurt, de gebruikers aangeven dat het proces met de werkgroep «stroperig» verloopt. De leden van deze fractie lezen dat ik de duidelijkheid over wanneer er gebruik gemaakt kan worden van de werkgroep door middel van bijvoorbeeld de website van InfoMil wil verhogen. Deze leden constateren echter dat ik niet inga op hoe ik de stroperigheid ga aanpakken en vragen mij hierover een reactie. In het evaluatierapport staat dat de werkgroep volgens geïnterviewden telkens om nieuwe gegevens vraagt. Verzoeken om advies over gelijkwaardigheid kunnen echter alleen in behandeling worden genomen als deze goed onderbouwd zijn. Om dit probleem te ondervangen bied ik het bevoegd gezag sinds eind februari 2014 de mogelijkheid om via de helpdesk InfoMil (Rijkswaterstaat) vragen te stellen over een eerste beoordeling van een verzoek dat bij het bevoegd gezag is binnengekomen. Bijvoorbeeld: kan dit alternatief op voorhand überhaupt als gelijkwaardig worden gezien en wat moet een bedrijf aan gegevens aanleveren om tot een goed oordeel over de gelijkwaardigheid te kunnen komen?

Het formele traject van de adviesaanvraag begint als het bevoegd gezag zelf een oordeel heeft geveld en nog wil toetsen of dit oordeel juist is. Er kan dan bij de Deskundigenpool gelijkwaardigheid activiteitenbesluit (voorheen Werkgroep beoordeling gelijkwaardigheid) een goed onderbouwd verzoek worden ingediend om het conceptbesluit van het bevoegd gezag te toetsen. Op deze manier krijgt het bevoegd gezag sneller ondersteuning. De website van Infomil is inmiddels hierop aangepast.

Kennisniveau toezichthouders / handhaving

De leden van de VVD-fractie vragen wat de reden is dat een aantal provincies ervoor heeft gekozen geen gebruik te maken van het landelijke traject «Train de trainer».

De belangrijkste reden hiervoor is geweest, dat men ook druk bezig was met de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Dit zorgde voor druk op de op dat moment beschikbare capaciteit. Sommige provincies hebben besloten zelf een opleidingstraject te verzorgen. Ik merk overigens op dat alle provincies meedoen aan het provinciaal netwerk Activiteitenbesluit. Hierin worden ervaringen uitgewisseld over de uitvoeringspraktijk en verzorgt Infomil extra voorlichting en kan het vragen beantwoorden. Deze aanpak wordt als zeer positief ervaren.

De leden van de VVD-fractie constateren dat er pas wat aan het kennisniveau van de toezichthouders en vergunningverleners wordt gedaan bij de vorming van de regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) en vragen voorts waarom het kennisniveau niet is geborgd bij de invoering van het Activiteitenbesluit.

Verder vragen deze leden waarom in het Activiteitenbesluit wel taken zijn toebedeeld aan toezichthouders en vergunningverleners, maar er blijkbaar niet goed is gekeken of die taken naar behoren kunnen worden uitgevoerd.

De leden van deze fractie vragen hoe dit mogelijk is, of dit niet veel te lang duurt en of dit consequenties heeft voor de taken die tot op heden zijn verricht door de toezichthouders en vergunningverleners.

Het is niet zo dat aan het kennisniveau van toezichthouders, handhavers en vergunningsverleners pas wat wordt gedaan bij de vorming van de omgevingsdiensten of RUD's. Ik merk hierover op dat vanaf 2002 samen met het IPO en de VNG is gewerkt aan de professionalisering van de

milieuhandhaving en het toezicht. Voor handhaving en toezicht op milieugebied zijn al in 2005 wettelijke kwaliteitseisen voor een adequaat handhavingsproces ingevoerd en later overgenomen in het Besluit omgevingsrecht; deze eisen zijn onder regie van de provincies bij de gemeenten geïmplementeerd. Bij de invoering van het Activiteitenbesluit in 2008, is er verder gezorgd voor invoeringsbegeleiding, voorlichting en opleiding. Ook na de invoeringsfase is er veel gedaan op het gebied van voorlichting en informatievoorziening. Het kennistekort dat in het rapport wordt geconstateerd, spitst zich vooral toe op onduidelijkheden die bij provincies en waterkwaliteitsbeheerders leven met betrekking tot het op juiste wijze interpreteren en toepassen van de regelgeving, met name bij het toepassen van de zorgplicht. Dit is voor een deel terug te voeren op het punt van gewenning aan de nieuwe werkwijze en het opdoen van ervaring met dit besluit.

De leden van de PvdA-fractie maken zich zorgen over het gebrek aan capaciteit om te handhaven op het Activiteitenbesluit. De leden van deze fractie vragen of het is voorgekomen dat op basis van handhaving achteraf alsnog een activiteit is stilgelegd of aan banden is gelegd en wat hiervan de maatschappelijke kosten zijn geweest. De leden van de PvdA-fractie vragen voorts in hoeverre ik van mening ben dat de handhavingscapaciteit inhoudelijk voldoende aanwezig is bij de bevoegde gezagen, bijvoorbeeld wanneer het gaat over technisch ingewikkelde zaken zoals lichthinder en geluid waarbij er eveneens sprake kan zijn van cumulatie.

Het toezicht op de naleving van het Activiteitenbesluit wordt deels uitgevoerd door de omgevingsdiensten in opdracht van de gemeenten en deels door de gemeenten zelf. De omgevingsdiensten nemen de meer complexe activiteiten voor hun rekening. Bij de vorming van de omgevingsdiensten is rekening gehouden met de in 2012 bestuurlijk vastgestelde set VTH-kwaliteitscriteria 2.1 voor onder meer de benodigde deskundigheid en beschikbaarheid van personeel. Deze set bevat specifieke criteria voor technisch ingewikkelde taken. Het bij Koninklijke boodschap van 13 februari 2014 bij uw Kamer ingediende wetsvoorstel Verbetering Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving voorziet in de wettelijke borging van het voldoen aan de deskundigheids- en beschikbaarheidseisen.

De vraag met betrekking tot stilleggen van een activiteit neem ik mee in de bovengenoemde monitoring.

Milieu

De leden van de PvdA-fractie merken op dat er in het onderzoek wel geëvalueerd is of het Activiteitenbesluit heeft geleid tot minder regels en minder administratieve lasten, maar niet wat de effecten van het Besluit zijn geweest op het milieu.

Bij het opstellen van het Activiteitenbesluit is behoud van het geldende milieubeschermingsniveau uitgangspunt geweest; het algemene beeld in het kader van de bij de evaluatie gevoerde gesprekken is dat dit gemiddeld hetzelfde is gebleven. Bij de eerder genoemde monitoring zal aan dit punt aandacht worden besteed.

De leden van de PvdA-fractie stellen dat de milieueffecten van een activiteit niet worden meegenomen in de omgevingsvergunning (bouwvergunning) en dat voor het gebruik een melding volstaat. Belanghebbenden hebben hierdoor geen mogelijkheid om bezwaar te maken vanwege de milieuaspecten, maar kunnen later wel een handhavingsverzoek doen. Als voorbeelden noemen deze leden tennisbanen met avondverlichting en megastallen. Deze zouden kunnen worden aangelegd met een bouwomgevingsvergunning, met alleen een toets aan het

bestemmingsplan, dat misschien geen duidelijke grenzen bevat voor bijvoorbeeld lichthinder of stankoverlast. Daarmee, stellen deze leden, vervalt de mogelijkheid van belanghebbenden om bezwaar te maken tegen de vergunningverlening op grond van de milieuaspecten van de activiteit. Zij hebben alleen de mogelijkheid om, als de activiteit in functie is, een handhavingsverzoek te doen, wat de gemeente kan weigeren, aldus de leden van de PvdA-fractie.

Over het bovenstaande merk ik op, dat een goede ruimtelijke ordening van essentieel belang is voor het beschermen van omwonenden tegen milieueffecten van activiteiten. Bij het vaststellen van het bestemmingsplan moet de gemeente zich ook rekenschap geven van de mogelijke milieugevolgen van de bestemmingsmogelijkheden, ook als die laatste nog slechts in globale zin zijn beschreven. Burgers kunnen hierop inspreken. De situatie waarin «alleen» wordt getoetst aan het bestemmingsplan, is inherent aan de keuze die is gemaakt om over te gaan op algemene regels.

De leden van de PvdA-fractie vragen welke effecten de invoering van het Activiteitenbesluit heeft gehad op de toename van lichthinder, stankoverlast en geluidsoverlast. De leden van deze fractie vragen of bekend is in hoeveel gevallen bezwaren van belanghebbenden zijn afgewezen op grond van het feit dat zij bezwaar hadden tegen de activiteit, maar deze niet als grond kon dienen voor het weigeren van een vergunning. Dit zal in de bovengenoemde monitoring worden meegenomen. Dit geldt ook voor antwoord op de vraag of het aantal handhavingsverzoeken door belanghebbenden is gestegen sinds de invoering van het Activiteitenbesluit en het percentage daarvan dat is afgewezen.

De leden van de PvdA-fractie zouden benieuwd zijn naar een evaluatie van de praktijk waarin bezwaren door gemeenten worden afgewezen op grond van het feit dat deze ongegrond worden verklaard omdat milieueffecten van de activiteit niet worden meegenomen in de bouwvergunning. De leden van deze fractie vragen mij of hiermee de rechten van belanghebbenden niet onbedoeld worden verminderd.

In reactie hierop geef ik aan dat als voor een milieuvriendelijke activiteit die onder het Activiteitenbesluit valt een bouwactiviteit wordt verricht waarvoor een vergunning is vereist, die vergunning, gelet op het toetsingskader voor de bouwomgevingsvergunning, niet kan worden geweigerd vanwege de milieueffecten van die activiteit. Als het op te richten bouwwerk past in het bestemmingsplan, moet de bouwomgevingsvergunning worden verleend. In het kader van het bestemmingsplan moet immers uitdrukkelijk ook aan het beoogd gebruik worden getoetst, dus niet alleen maar aan hoogte- en breedtebepalingen,

Het komt er dus op neer dat al bij de vaststelling van het bestemmingsplan, in het kader van de vraag wat een «goede ruimtelijke ordening» is, rekening moet worden gehouden met de normen uit het Activiteitenbesluit. Belanghebbenden dienen dus in dat kader op te komen tegen een in het bestemmingsplan opgenomen mogelijkheid dat een milieuvriendelijke activiteit die onder het Activiteitenbesluit valt (ook al is dat op dat moment nog niet geconcretiseerd) in hun nabijheid wordt verricht. Dat derden ingeval van een bedrijf dat onder het Activiteitenbesluit valt alleen de ingang van de handhaving hebben om over het bedrijf te klagen en/of een handhavingverzoek in te dienen (afgezien van de mogelijkheid om maatwerkvoorschriften te vragen) is inherent aan de keuze om van vergunningen naar algemene regels te gaan. Dat doet echter niet af aan de verplichting van een gemeente om een deugdelijk bestemmingsplan te maken, waarbij rekening wordt gehouden met de normen van het Activiteitenbesluit.

Het ontbreekt volgens de leden van de SP-fractie in de evaluatie aan inzicht in de impact die het besluit heeft op natuur, milieu en de leefomgeving. Deze leden menen dat de Wet milieubeheer juist toeziet op het bieden van bescherming aan natuur, milieu en leefomgeving. De leden van de SP-fractie vragen of ik deze mening ook deel en indien dat het geval is, waarom deze aspecten dan niet zijn meegenomen in de evaluatie.

Het Activiteitenbesluit heeft onder meer tot doel te zorgen voor bescherming van het milieu tegen de negatieve effecten die bepaalde activiteiten kunnen veroorzaken. Het uitgangspunt bij het vaststellen van het Activiteitenbesluit was, dat bij het overgaan van een systeem van vergunningen naar algemene regels, het beschermingsniveau gelijk zou blijven. De evaluatie geeft aan dat dit naar het oordeel van de uitvoerders van het besluit ook het geval is.

Deze leden verwachten, afgaand op de uitkomsten van de evaluatie met betrekking tot de bekendheid van het Activiteitenbesluit bij het bedrijfsleven, dat naleving ook niet optimaal zal zijn geweest. De leden van de SP-fractie vragen of er nog een aparte evaluatie komt op het punt van naleving en de gevolgen voor natuur, milieu en leefomgeving. Zo nee, waarom niet? Zo ja, wanneer kan de Kamer daar een rapportage van verwachten?

Deze vragen zullen worden betrokken bij de hierboven genoemde monitoring.

De leden van de CDA-fractie vragen of ik bereid ben om verwijzingen naar richtlijnen, zeker richtlijnen die niet van de overheid zelf komen, te beoordelen op uitvoerbaarheid en op de kosten en baten.

Bij het opstellen van de normdocumenten wordt naar de uitvoerbaarheid en de kosten en baten gekeken. Voor het opstellen of actualiseren van een normdocument of richtlijn worden werkgroepen samengesteld (bijvoorbeeld een PGS-team), die bestaan uit direct betrokkenen uit het bedrijfsleven en van overheden, waar nodig aangevuld met specifieke deskundigheid vanuit kennisinstituten of de wetenschap. Met name de vertegenwoordigers van het bedrijfsleven wegen goed af of de op te nemen voorschriften voor de doelgroep wel uitvoerbaar en proportioneel zijn.

Agrarische activiteiten

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat de normen over geurhinder die in het Activiteitenbesluit zijn opgenomen aandacht verdienen. Door de Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD) worden deze waarden geïdentificeerd als slecht tot extreem slecht (zie: GGD richtlijn – Geurhinder). De leden van de SP-fractie horen graag hoe ik deze waardering van de GGD duid.

Ik ken het onderzoek van de GGD naar de geurhinder. Bij de vaststelling van de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv), onder het kabinet Balkenende I, heeft de Tweede Kamer als voorwaarde gesteld dat er geen aanscherping uit zou volgen voor de veehouderij ten opzichte van de toen bestaande situatie. De normen in de wet zijn daardoor grosso modo een vertaling van de toen bestaande belasting van woningen in gebieden met veehouderij. Daarnaast is bij het vaststellen van de normen in de Wgv rekening gehouden met verschil in beleving van geurhinder in concentratiegebieden en niet-concentratiegebieden. Het aantal mensen dat last heeft van geurhinder is hierbij ook betrokken. De Wgv biedt ruime mogelijkheden aan het bevoegd gezag om te komen tot strengere geurnormen. Als gemeenten van die mogelijkheden gebruik maken, dan verbetert er al veel. Zoals aangegeven in het kabinetstandpunt van 14 juni 2013 inzake de omvang van de intensieve veehouderij en schaalgroottes,

dat op 14 juni 2013 aan de Tweede Kamer is aangeboden (Kamerstuk 28 973, nr. 134) zijn gemeenten opgeroepen die mogelijkheden te benutten door een geurverordening op te stellen of die aan te passen. Ik stel vast dat een aantal gemeenten het geurbeleid aan het heroverwegen is³.

De leden van de SP-fractie vragen wanneer ik verwacht de evaluatie van de toevoeging van agrarische activiteiten aan het Besluit aan de Kamer te kunnen presenteren. Ook willen deze leden weten welke monitoring van activiteiten er loopt en wat de opzet is van de evaluatie.

De evaluatie van de uitbreiding van het Activiteitenbesluit met agrarische activiteiten zal eind 2014 worden gestart. Ik verwacht de resultaten van deze evaluatie in de loop van 2015 aan de Kamer te kunnen presenteren. Er wordt nog gewerkt aan de opzet van het onderzoek. Er vindt momenteel geen monitoring van activiteiten plaats.

Ook de leden van de fractie van de Partij van de Dieren vragen wanneer ik verwacht de evaluatie van de agrarische activiteiten uit het Besluit aan de Kamer te kunnen presenteren.

Voor het antwoord hierop verwijs ik naar mijn antwoord op de hierboven gestelde vraag van de leden van de fractie van de SP.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren stellen een aantal vragen naar aanleiding van de uitbreiding van het Activiteitenbesluit met agrarische bedrijven, waaronder de vraag hoeveel agrarische bedrijven gebruik hebben gemaakt van de meldingsplicht. Zij vragen ook waarom deze uitbreiding van het besluit geen onderdeel van de evaluatie was. Ik beschik niet over informatie over het aantal meldingen door agrarische bedrijven, en evenmin over informatie over bij hoeveel meldingen het bevoegd gezag heeft gekeken of de melding inderdaad conform de daadwerkelijke activiteit was, en in hoeveel gevallen er daarbij is geconstateerd dat er toch een vergunning aangevraagd had moeten worden of dat er aanvullende regels gesteld hadden moeten worden. De uitbreiding van het Activiteitenbesluit met agrarische activiteiten maakte geen deel uit van de evaluatie, omdat deze activiteiten pas per 1 januari 2013 zijn toegevoegd aan het besluit. Het evaluatieonderzoek had als scope de periode 2008–2012 en is in de eerste helft van 2013 uitgevoerd. Het meenemen van activiteiten die vanaf 2013 zijn toegevoegd aan het Activiteitenbesluit, zoals de agrarische activiteiten, zou hebben betekend dat informatie zou moeten worden vergaard over een praktijkervaring van slechts enkele maanden. Op basis daarvan kunnen geen zinvolle uitspraken worden gedaan over de werking in de praktijk. Uw Kamer heeft eerder in een motie gevraagd om binnen twee jaar na inwerkingtreding van de uitbreiding met agrarische activiteiten een evaluatie te starten naar de uitwerking daarvan.⁴ Hieraan geef ik invulling, zie ook de vraag hierboven van de leden van de SP-fractie en de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren over dit onderwerp.

Tot slot stellen de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren dat ik in mijn brief over de evaluatie niet op alle verbeterpunten ben ingegaan die de opstellers van het evaluatierapport aangeven en vragen mij daar alsnog op te reageren.

In mijn vorige brief heb ik naar mijn mening alle aanbevelingen in hoofdlijnen behandeld.

³ Meer informatie in de handreiking Wet geurhinder en veehouderij op www.infomil.nl

⁴ Motie Van Gerven – Jacobi. Tweede Kamer 2010–2011, 29 383, nr. 172.