

Activiteitenbesluit in uitvoering

Twaalf Algemene Maatregelen van Bestuur op milieugebied maakten op 1 januari 2008 plaats voor één Activiteitenbesluit. Ruim 300.000 bedrijven, van de bakker op de hoek tot het transportbedrijf in de polder, vallen nu onder dezelfde algemene milieuregels. Het doel: administratieve lastenverlichting, uniformiteit en betere regels. De gemeente Nijmegen en de Regionale Milieudienst West-Brabant gingen met de uitvoering van het Activiteitenbesluit aan de slag. Wat zijn hun ervaringen anderhalf jaar later?

‘Gelukkig zijn de brandblussers verdwenen’

Emile Pilage, coördinator Milieuhandhaving bij de Gemeente Nijmegen, was een van de trainers van het landelijke voorlichtingstraject Activiteitenbesluit. Hierin zijn tweeduizend gemeentelijke handhavers, vergunningverleners en juristen opgeleid. Sinds 1 juni is Pilage ook regiocoördinator. Hij zet een integraal handhavingsprogramma op voor Nijmegen en negen omliggende gemeenten.

„Door het voorlichtingstraject heb ik mij al in een vroeg stadium grondig verdiept in het Activiteitenbesluit en de bijbehorende ministeriële regeling”, vertelt Pilage. „Ik geef eerlijk toe dat ik zo mijn bedenkingen had toen ik de twee lijvige boekwerken voor het eerst zag. En ik was niet de enige. Een aantal collega’s liep hier letterlijk vloekend door de gang.”

Ook bedrijven moeten wennen aan het Activiteitenbesluit. „Ze schrikken van het dikke pakket aan voorschriften dat bij een melding uit de printer rolt. Hoewel, 95 procent van de pagina’s is een toelichting op de voorschriften.” Volgens Pilage gaat de beoogde lastenverlichting niet op voor het doen van een melding door type-B bedrijven. „Voorheen moesten meldingsplichtige bedrijven een kort lijstje afvinken. Nu zijn ze ruim dertig minuten kwijt aan het invullen van de digitale melding via de Activiteitenbesluit Internet Module (AIM). Daar staat tegenover dat veel

bedrijven geen milieuvergunning meer nodig hebben. In Nijmegen zijn we van 180 naar 87 vergunningplichtige bedrijven gegaan. Volgend jaar, door de tweede fase, daalt dat tot 65 à 70 bedrijven.”

Risicogericht inspecteren

Pilage en zijn negen collega’s van de afdeling Milieu inventariseerden de activiteiten van alle 2500 bedrijven in Nijmegen die onder de Wet Milieubeheer vallen. Hierdoor raakte de afdeling goed vertrouwd met het Activiteitenbesluit. Bovendien greep Nijmegen de komst van het besluit aan om het hele milieuhandhavingsbeleid te vernieuwen. Van de BUGM/VOGM-methodiek (Bijdrageregeling Uitvoering Gemeentelijk Milieubeleid/Vervolgbijdrageregeling Ontwikkeling Gemeentelijk Milieubeleid), met een vaste inspectiefrequentie per type bedrijf, naar risicogericht handhaven. Dit laatste volgens de methodiek ‘Slim handhaven’.

„Onze handhavers komen vaker langs bij bedrijven met een hoog milieurisico en minder bij bedrijven met een laag risico”, licht Pilage toe. „Het lichtste regime van het Activiteitenbesluit, de type-A bedrijven, laten we helemaal links liggen. Behalve als er klachten of incidenten zijn”. Ook het naleefgedrag beïnvloedt de Nijmeegse inspectiefrequentie. Bedrijven die de regelgeving slecht naleven kunnen rekenen op meer aandacht, en andersom. Pilage: „De nieuwe aanpak bespaart Nijmegen jaarlijks honderd milieuspecties op een totaal van acht-

honderd. De vrijgekomen capaciteit wordt nu ingezet voor het inrichten van het Omgevingsloket en het smeden van samenwerkingsverbanden met gemeenten in de regio.”

Het Activiteitenbesluit is goed handhaafbaar, vindt Pilage. „De voorschriften zijn helder en voor iedere bedrijfstak gelijk. Dat werkt prettiger dan twaalf aparte AMvB’s. Daarnaast biedt het bedrijven de vrijheid om zelf invulling te geven aan doelvoorschriften. Dat laatste vraagt overigens behoorlijk wat technisch inzicht, zowel van de ondernemer als de handhaver. Het is even zoeken op welk voorschrift je een bedrijf aanschrijft en je moet goed opletten wat er is veranderd. De voorschriften voor de keuring van brandblussers zijn bijvoorbeeld overgeheveld naar het Gebruiksbesluit. Iedere milieuhandhaver kijkt bij binnenkomst in een bedrijf toch nog met een schuin oog naar die blusapparaten. Dat is een automatisme, maar dat geeft niet. Mocht de handhaver toevallig iets raars tegenkomen, dan kan hij de brandweer inseinen. Persoonlijk ben ik blij dat dit aspect uit de milieuregelgeving is verdwenen, want de handhaving kostte veel tijd en dient geen milieudoel.” Pilage is bijzonder tevreden over zijn actuele bedrijvenbestand. „Ideaal voor themagerichte inspecties. Ik kan direct zien welke bedrijven welke activiteiten beoefenen. Als blijkt dat er veel overtredingen zijn bij een bepaalde activiteit, bijvoorbeeld bij het onderhoud van koelinstallaties of het gebruik van vetafscheiders, dan kun je dat meteen gericht aanpakken.”

Arnold Nussy: „De voorbereiding en afhandeling van een inspectie kosten meer tijd.”

Foto: Ingrid Bertens



Onbekendheid consequenties

Hoewel toezichhouders reeds anderhalf jaar met het Activiteitenbesluit werken, lijkt nog niet iedereen volledig op de hoogte van alle consequenties. Pilage: „Twee maanden geleden gaf ik een korte cursus over het Activiteitenbesluit aan de provincie Gelderland. Enkele provinciale vergunningverleners realiseerden zich niet dat naast de

milieuvergunning ook een deel van het Activiteitenbesluit van kracht kan zijn voor vergunningplichtige bedrijven die geen IPPC-bedrijf zijn; de type-C bedrijven. Voorschriften voor bijvoorbeeld het wassen van motorvoertuigen en de opslag van propaan in tanks uit het Activiteitenbesluit gelden ook voor vergunningplichtige bedrijven. De milieuvergunning mag daar niets over regelen.”

Metaalunie: ‘de kosten gaan voor de baten uit’

Naar schatting 17.000 metaalbedrijven ruilden vorig jaar hun milieuvergunning in voor de algemene milieuregels van het Activiteitenbesluit. Ruim 13.000 bedrijven zijn lid van de Koninklijke Metaalunie. Gerard Wyfker, beleidssecretaris Milieu & Energie, was namens de branche betrokken bij de totstandkoming van het besluit. Hij heeft er alle vertrouwen in dat het Activiteitenbesluit zijn leden voordelen oplevert, waaronder een forse lastenverlichting.

„Toch gaan ook hier de kosten voor de baten uit”, relateert Wyfker. „Een deel van de leden ervaart een kloof tussen de theorie uit het Activiteitenbesluit en de dagelijkse praktijk. Bijvoorbeeld over de reikwijdte van het besluit: wel of niet vergunningplichtig? Of bepaalde specifieke voorschriften blijken niet toepasbaar. In een voorlichtingsbijeenkomst worden altijd de handige voorbeelden gepresenteerd. Een gieterij is een duidelijk voorbeeld van een type-C bedrijf volgens bijlage 1 van het Activiteitenbesluit. Maar als een bedrijf metaal bewerkt en daarnaast ook wat gietactiviteiten uitvoert én een winkelruimte heeft, wordt het al ingewikkelder. Dan liggen lokale interpretatieverschillen op de loer.” Wyfker hoopt dat het ministerie van VROM snel meer capaciteit beschikbaar maakt om samen met brancheorganisaties en de bevoegde overheden de mogelijke verschillen en knelpunten uit de praktijk op te lossen. „Tijdens de opbouwfase werd door VROM structureel overleg gestimuleerd. Dat mis ik nu tijdens de implementatiefase”. Daarnaast zijn er nog enkele honderden leden vergunningplichtig. „Die hadden al lang onder het besluit moeten vallen.”

‘Handhavers stellen telkens een vergunning samen’

Arnold Nussy is senior medewerker handhaving bij de Regionale Milieudienst West-Brabant (RMD). Hij heeft achttien jaar ervaring binnen het vakgebied. De afdeling van Nussy houdt toezicht op de uitvoering van het milieubeleid in 29 gemeenten in Noord-Brabant en Zeeland.

„De systematiek van het Activiteitenbesluit is een grote verbetering”, zegt Nussy. „Geen indeling meer in milieuaspecten als geluid en lucht per bedrijfstype, maar een ordening in activiteiten die voor alle bedrijven hetzelfde is. De implementatie van het besluit kost ons de nodige tijd. Dat is logisch, dat hoort bij een grote verandering in wetgeving. Net als destijds met de overgang van de Hinderwet naar de Wet Milieubeheer.” Binnen Noord-Brabant bespreken alle milieutoezichthouders hun ervaringen met het Activiteitenbesluit in het regionale uitvoeringsoverleg van het Servicepunt handhaving Noord-Brabant (Seph). „Erg leerzaam, al doende leren we van elkaar”. Wel verwacht Nussy dat het nog enkele jaren duurt voordat iedereen aan het Activiteitenbesluit gewend is.

Fouten voorkomen

Volgens Nussy veroorzaakt het Activiteitenbesluit een lastenverzwaring voor het milieutoezicht. Met name de voorbereiding en afhande-

>>



Emile Pilage: „Het Activiteitenbesluit is goed handhaafbaar en werkt prettiger dan de twaalf oude AMvB's.”

Foto: Ben Balster

VROM-Inspectie onderzoekt uitvoering

ling van een inspectie kosten meer tijd. „De voorschriften zijn concreet en gedetailleerd, maar daardoor ook vaak ingewikkeld”, geeft Nussy aan. „Voor handhavers is het een enorme klus om, voordat zij op controle gaan, alle artikelen uit het besluit bij elkaar te sprokkelen die bij de bedrijfsactiviteiten horen. Eigenlijk stellen ze telkens een vergunning samen. Dat is lastig, want handhavers zijn geen vergunningverleners.” Na afloop van een inspectie overleggen de handhavers vaker dan voorheen met hun collega's. Nussy: „De voorschriften van een onderwerp als lucht zijn ingewikkeld. Je moet goed uitkijken hoe je ze interpreteert. We leggen onze constatering regelmatig voor aan juristen of vergunningverleners. Dat is een extra handeling, maar daarmee voorkom je een hoop fouten.”

Uren tekort

De RMD voert voor de 29 gemeentes verschillende typen milieucontroles uit. Een deel van de gemeenten geeft de voorkeur aan risicogericht inspecteren. Anderen kiezen voor de 'traditionele' inspectiemethode volgens BUGM/VOGM. Het aantal jaarlijkse inspecties van de RMD is niet veranderd, ondanks de implementatie van het Activiteitenbesluit. De hoeveelheid uren die een toezichthouder aan een inspectie kan besteden, is direct gekoppeld aan de vier milieucategorieën van BUGM/VOGM. De A, B en C-indeling van het Activiteitenbesluit sluit hier niet een-op-een aan. „Het is daardoor erg lastig om binnen de uren van onze opdrachtgevers te blijven”, geeft Nussy toe. „In de gemeente Roosendaal gaan we

Uit een onderzoek van de VROM-Inspectie naar de implementatie van het Activiteitenbesluit van maart 2009 blijkt dat het merendeel van de gemeenten goed op weg is, maar dat bijna overal verbeteringen nodig zijn. De inspectiedienst noemt enkele opvallende resultaten.

Slechts twintig procent van de gemeenten heeft haar toezichtbeleid aangepast en maar 34 procent heeft het bedrijvenbestand nauwkeurig doorgelicht. Vijftig procent van de onderzochte gemeenten voert minder controles uit ten opzichte van voorgaande jaren, zonder dat zij dat zelf voorzien had. Het merendeel van de gemeenten heeft de toezichtstaken niet met de brandweer en de waterkwaliteitsbeheerders afgestemd, terwijl dat in verband met het Gebruiksbesluit en de voorbereiding op de nieuwe Waterwet wel wenselijk is. De VROM-Inspectie heeft een 'Maatlat gemeentelijke uitvoeringspraktijk activiteitenbesluit' ontwikkeld die gemeenten kunnen gebruiken als zelftoetsinstrument om de impact van het Activiteitenbesluit op hun organisatie goed in kaart te brengen.

Vorbereiding tweede fase

Met de inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit op 1 januari 2008 is de eerste fase van het besluit afgerond. Met een tweede fase brengt het ministerie van VROM nog meer bedrijven onder de algemene milieuregels, waardoor zij niet langer een milieu- en/of lozingsvergunning nodig hebben. Dit zal in drie tranches plaatsvinden. Op 1 januari 2010 is de eerste groep van 3500 bedrijven aan de beurt. Het betreft onder andere: laboratoria en praktijkruimten, vellenoffset druktechniek, koude vleesverwerking, natuursteenbewerkende industrie, schutterijen en mechanische textielverwerking. De tweede en derde tranche staan gepland voor juli 2010 en de tweede helft van 2011.

onderzoeken of een themagerichte of gebiedsgerichte benadering hiervoor uitkomst biedt. Bij de laatste benadering worden knelpunten op een industrieterrein gezamenlijk aangepakt. Als de resultaten van het onderzoek positief zijn, dan gaan we deze nieuwe benaderingen ook voorleggen aan de andere gemeenten binnen ons werkgebied.”

Nadere inlichtingen:

Emile Pilage, gemeente Nijmegen, tel. 024 329 94 71, e.pilage@nijmegen.nl en Arnold Nussy, Regionale Milieudienst

West-Brabant, tel. 0165 52 47 05, a.nussy@rmd.nl

Het onderzoek 'Het Activiteitenbesluit, de implementatie in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk' en de 'Maatlat gemeentelijke uitvoeringspraktijk activiteitenbesluit' zijn gezamenlijk te downloaden bij 'publicaties' op www.vrom.nl, via artikelcode: 9044.

Tekst: Walter Oudshoorn