

Behandelingsvoorstel voor de commissie WEM

Onderwerp: Beleidsregels Milieu

Cie-datum : 2 februari 2004

Cie-nummer: 2004WEM08

Procedure: in GS (na Cie. Vergadering) op:
eerdere behandeling in cie:
in PS: nee

inspraak:nee
op:
op:

Behandelend ambtenaar: Jan van der Sluis
Portefeuillehouder: J. Binnekamp

toestel: 3848

Inleiding

In december 1997 hebben Provinciale Staten het Milieubeleidsplan provincie Utrecht 1998-2002 vastgesteld.

Omdat de geldingsduur in december 2001 afliep, is op 25 februari 2002 het Milieubeleidsplan met twee jaar verlengd tot januari 2004.

Een provinciaal milieubeleidsplan tweemaal verlengen is wettelijk niet toegestaan. Aangezien het nieuwe Provinciale Milieubeleidsplan nog in voorbereiding is, is er in januari 2004 nog geen geldend plan waaraan vergunningen kunnen worden getoetst. Het ontbreken van een geldend plan brengt risico's met zich mee. Zo kan een vergunning op formele gronden worden vernietigd door de Raad van State.

Om, ondanks het ontbreken van een geldend Milieubeleidsplan, te kunnen beschikken over een provinciaal toetsingskader voor milieuvergunningverlening, is het noodzakelijk een Beleidsregel toetsingskader milieuvergunningen 2004 vast te stellen. Het nu opgestelde toetsingskader komt overeen met het tot 1 januari 2004 geldende Milieubeleidsplan.

Vervolg inleiding op pagina 2

nee

Wordt geagendeerd:

X ter kennisneming, van het besluit van 2 december 2003.

De Beleidsregel toetsingskader milieuvergunningen 2004 vast te stellen voor de periode dat het nieuwe Provinciaal Milieubeleidsplan nog niet in werking is getreden. Vanaf het moment dat het nieuwe Provinciaal milieubeleidsplan in werking is getreden, komt de Beleidsregel te vervallen.

Beoogd effect

Het doel van de Beleidsregel is een toetsingskader voor milieuvergunningverlening te scheppen in de periode tussen 1 januari 2004 en het tijdstip waarop het nieuwe Provinciaal Milieubeleidsplan in werking treedt.

De Beleidsregel vormt geen nieuw beleid, maar is de voortzetting van hetgeen in het Milieubeleidsplan 1998-2002 is vastgelegd.

Argumenten

Wettelijke verplichting voor gedeputeerde staten

Uw college moet bij de beslissing op de aanvraag voor een milieuvergunning in ieder geval rekening houden met het voor hem geldende milieubeleidsplan (art. 8.8 lid 2 aanhef sub a. Wm). Dit geldt ook voor het ambtshalve of op verzoek wijzigen dan wel intrekken van de vergunning of de daaraan verbonden voorschriften (art. 8.23 lid 3, art. 8.24 lid 2, art. 8.25 lid 4 en art. 8.26 lid 2 Wm.).

Het voorstel past in het ingezet beleid

De Beleidsregel is de voortzetting van het milieubeleid van het Milieubeleidsplan 1998-2002 en de verlenging daarvan. Er is geen sprake van nieuw of gewijzigd beleid

Tweede verlenging niet mogelijk

Krachtens artikel 4.12 lid 2 van de Wet milieubeheer kunnen Provinciale staten de geldingsduur van het plan eenmaal met ten hoogste twee jaar verlengen. Van die mogelijkheid hebben PS gebruik gemaakt. Het is zeker dat het nu in voorbereiding zijnde nieuwe Provinciaal Milieubeleidsplan op 1 januari 2004 niet van kracht zal zijn.

Risico van vernietiging en schadevergoeding

Indien door het ontbreken van een geldend milieubeleidsplan geen toetsing van milieuvergunningen kan plaatsvinden wordt het risico gelopen dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State –mocht er beroep tegen de vergunning zijn ingesteld- de vergunning op formele gronden vernietigt. Ingeval van vernietiging zou de houder van de vergunning een schadeclaim bij de provincie kunnen indienen. Het is vaste jurisprudentie van de Hoge Raad dat de vernietiging van een beschikking door de bestuursrechter een onrechtmatige overheidsdaad oplevert die in beginsel verplicht tot schadevergoeding.

Realisatie

De Beleidsregel dient voor 1 januari 2004 te zijn vastgesteld door uw college.

Communicatie

De Beleidsregel zal worden bekend gemaakt in de Staatscourant, het Utrecht Nieuwsblad en de Amersfoortse Courant. Er staat geen bezwaar / beroep tegen open.

Bijlagen

Beleidsregel toetsingskader milieuvergunningen 2004

Beleidsregel toetsingskader milieuvergunningen 2004

0 Inleiding

Het Milieubeleidsplan provincie Utrecht 1998-2002 is vastgesteld op 10 december 1997. In februari 2002 is de geldigheidsduur van dit plan met twee jaar verlengd. Een tweede verlenging is wettelijk niet mogelijk en het nieuwe Provinciaal Milieubeleidsplan is op 1 januari 2004 nog niet in werking getreden. Om in de periode tussen 1 januari 2004 en het tijdstip waarop het nieuwe Milieubeleidsplan in werking treedt, toch een toetsingskader voor milieuvergunningverlening te hebben, is het gewenst dat de uitgangspunten voor milieuvergunningverlening uit het Provinciaal Milieubeleidsplan 1998-2002 vast te leggen in een beleidsregel in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

Een toetsingskader is noodzakelijk omdat de Wet milieubeheer toetsing van elke milieuvergunningaanvraag aan een geldend Provinciaal Milieubeleidsplan voorschrijft.

Hetgeen in deze Beleidsregel toetsingskader milieuvergunningen is vastgelegd, vormt de voortzetting van het beleid uit het Milieubeleidsplan 1998-2002 en de verlenging daarvan in 2002. De Beleidsregel bevat geen nieuw of gewijzigd beleid ten opzichte van dit plan.

Wij dragen de volledige verantwoordelijkheid voor de inhoud van deze Beleidsregel die uitsluitend is bedoeld als toetsingskader voor de verlening van vergunningen krachtens de Wet milieubeheer.

1 Strategie

1.1 Centraal thema

Het centrale thema van deze beleidregel is het versterken van het effect van de uitvoering van het milieubeleid.

Daarbij wordt het accent gelegd op:

- de uitvoerbaarheid van beleid
- de integratie van milieubeleid in het beleid van andere sectoren
- de verbetering van de wisselwerking tussen overheden

De uitvoerbaarheid van het beleid staat voorop. Daarbij gaan we ervan uit dat de doelgroepen zelf verantwoordelijk zijn voor de aanpak van milieuproblemen die ze zelf veroorzaken.

De uitvoering sorteert meer effect als het milieubeleid wordt geïntegreerd in het beleid van andere sectoren. Verder streven we naar het verbeteren van de wisselwerking tussen overheden.

Samenwerking met gemeenten in de uitvoering vergroot het succes.

1.2 Doelstellingen

Een algemeen begrip in het milieubeleid is duurzame ontwikkeling. Op langere termijn betekent dit een duurzame kwaliteit van het milieu: een kwaliteit die verdere ontwikkeling van ruimtelijke functies en economische activiteiten mogelijk maakt, zonder de milieukwaliteit onomkeerbaar aan te tasten.

Het is een tweesporenbeleid: brongericht en effectgericht. Wij geven de voorkeur aan een aanpak bij de bron boven de bestrijding van negatieve effecten op de milieukwaliteit.

Brongerichte doelstellingen

Wat betreft de bronnen van milieubelasting staat het voorkomen van onnodige vervuiling (preventie) voorop, gevolgd door duurzame reductie van de emissies. Brongerichte maatregelen formuleren we volgens het ALARA-beginsel: de grootst mogelijke bescherming tegen nadelige gevolgen voor het milieu, tenzij dat redelijkerwijs niet kan worden gevergd. De bewijslast ligt bij de ondernemer. Bij de afweging geeft het maatschappelijk rendement van investeringen (verbetering van de milieukwaliteit, gerelateerd aan de maatschappelijke kosten) de doorslag.

Wij onderschrijven de landelijke emissiereductiedoelstellingen zoals deze in het NMP zijn opgenomen.

Milieukwaliteitsdoelstellingen

Het zelfherstellend vermogen van ecosystemen is een strategische doelstelling voor de lange termijn in het landelijk milieubeleid. Dit “zelfherstellend vermogen” wordt uitgedrukt in de landelijk vastgestelde streefwaarden voor de milieukwaliteit. Naast de streefwaarden zijn er normen voor de minimaal vereiste milieukwaliteit: interventiewaarden en maximaal toelaatbare risico's.

Tussen de interventiewaarden en de streefwaarden ligt het Maximaal Toelaatbaar Risico (MTR). Het MTR ligt lager dan de interventiewaarden die de minimale vereiste milieukwaliteit weergeven, maar hoger dan de streefwaarden, die een streefcijfer geven voor de langere termijn. Het MTR heeft betrekking op de streefcijfers voor de korte termijn. Wij streven ernaar dat interventiewaarden worden gerealiseerd, waarbij het rendement van investeringen de doorslag geeft.

1.3 Integratie van milieubeleid in het beleid van andere sectoren

In de notitie “2000 Voorbij”¹ wordt de visie en strategie voor het bestuur van de provincie tot 2015 geschetst. Daarbij staat de leefbaarheid in de provincie centraal. Het thema leefbaarheid voor de fysieke leefomgeving is verder uitgewerkt in de Koepelnotitie². Het in deze notitie uitgesproken streven naar zoveel mogelijk kwaliteit van de fysieke leefomgeving hanteren wij ook in de periode tussen het Milieubeleidsplan 1998-2002 en de vaststelling van het Provinciaal Milieubeleidsplan 2004-2008.

Daarbij onderkennen we dat er geen balans is tussen (economische) groei en milieubelasting, met name op het gebied van mobiliteit, bouwen en wonen, landbouw en het bedrijfsleven. Voor deze kernthema's zijn in de Koepelnotitie de beleidskeuzes gemaakt.

De samenhang met andere plannen

Her milieubeleid in de provincie Utrecht staat niet op zichzelf. Er is een relatie met het Streekplan, het Waterhuishoudingsplan, het Strategisch Mobiliteitsplan, het Beleidsplan Natuur en Landschap en het Energie- en drinkwaterbeleid. De afstemming zal ook in de bedoelde periode plaatsvinden

1.4 Wisselwerking tussen overheden

Milieuproblemen overstijgen de grenzen van de provincie. Problemen zijn alleen oplosbaar als de overheid (op alle niveaus), organisaties en bedrijven hun energie bundelen. In de planperiode tot en met 2003 zijn initiatieven ontwikkeld om de sectorale manier van werken om te zetten in een wijze van werken die wordt gekarakteriseerd door samenwerking, intensief overleg en netwerksturing. Deze initiatieven worden ononderbroken voortgezet.

2. Instrumenten

2.1 Instrumentenmix

De rol van de provincie is de afgelopen jaren veranderd van die van sturing naar een meer stimulerende en initiërende, met aandacht voor de eigen verantwoordelijkheid van partijen. Zo is er een verschuiving opgetreden naar de inzet van instrumenten die minder direct regulerend zijn, zoals stimuleringsbeleid en doelgroepenbeleid.. Het streven naar deregulering heeft dat versterkt. De effectiviteit van de uitvoering van het milieubeleid is mede afhankelijk van de mate waarin instrumenten elkaar aanvullen en versterken.

¹ Notitie “2000 Voorbij”. Utrecht, bruisend hart van Nederland; samen werken aan leefbaarheid en bereikbaarheid, provincie Utrecht, 1996

² Koepelnotitie fysieke leefomgeving. Een verkenning van de toekomst, provincie Utrecht 1998

Wij richten ons bij de uitvoering van het beleid op de volgende instrumenten:

- voorlichting
- stimulering
- financieel instrumentarium
- vergunningverlening en handhaving
- regelgeving

Bij de keuze tussen de beschikbare instrumenten bekijken we de onderlinge samenhang ervan. De juiste instrumentenmix leidt tot maximaal resultaat. In het gebiedsgericht beleid wordt in samenwerking met alle betrokken partijen de juiste instrumentenmix voor de aanpak van de specifieke problemen in het gebied samengesteld.

2.2 Voorlichting en educatie

Voorlichting en educatie zijn onmisbaar voor de gedrags- en houdingsverandering die noodzakelijk is voor duurzame consumptie- en productieprocessen. Voorlichting speelt dan ook een belangrijke rol bij de toepassing van alle andere instrumenten.

2.3 Vergunningverlening

Hoofddlijn van het vergunningenbeleid is een duurzame emissiereductie binnen alle milieucompartmenten. Naast een afdoende beheersing van bestaande milieubelasting concentreren wij ons op het streven naar een continue verbetering van de milieuprestatie. Bedrijven kunnen er vanzelfsprekend vanuit gaan dat de vergunningvoorschriften tussentijds (dus buiten de periode actualisatie) niet worden aangepast, tenzij een verandering van de bedrijfsvoering hiertoe aanleiding geeft.

In het kader van het vergunningbeleid leggen we specifiek de nadruk op;

- preventie van milieubelasting
- het verminderen van het energieverbruik
- het terugdringen van het autogebruik door effectief vervoersmanagement

Deze aspecten zullen niet bij voorbaat in de vergunning worden geregeld. Zelfregulering heeft de voorkeur. De noodzaak van regulering hangt af van de wijze waarop bedrijven hun eigen verantwoordelijkheid nemen.

Een aantal grote bedrijven heeft een eigen milieuzorgsysteem en komen in aanmerking voor een vergunning op hoofdlijnen. Voor kleinere bedrijven is er de “vergunning nieuwe stijl”, een flexibele vergunning die rekening houdt met de milieuprestaties van de aanvrager.

2.4 Regelgeving

Het instrument om de uitvoering van het provinciaal milieubeleid juridisch gestalte te geven is de Provinciale Milieuverordening Utrecht 1995 (PMV). De PMV is het juridisch verlengstuk van het provinciaal milieubeleidsplan. De status van de PMV zal door de Beleidsregel Milieu niet worden veranderd. De PMV is bindend voor burgers, bedrijven en andere overheden.

3 Gebiedsgericht beleid

3.1 Inleiding

Leefbaarheid is het centrale beleidsthema in het PMP 1998-2002. Dit thema is voor ons in de beoogde periode van groot belang. Het betekent dat we bij de uitwerking ervan ons zoveel mogelijk toespitsen op de verschillende gebieden in de provincie. Zorg voor de leefbaarheid is vaak maatwerk. Vandaar de gebiedsgerichte aanpak en gebiedsgericht beleid. Gebiedsgericht beleid is een verzamelbegrip voor al het beleid dat zich specifiek richt op een geografisch begrensd gebied.

Als de problemen vooral samenhangen met kwetsbare milieufuncties, volstaat een sectorale gebiedsgerichte aanpak. Deze vorm wordt gebiedsgericht milieubeleid genoemd.

Als de problemen voortkomen uit conflicten tussen verschillende beleidsthema's of doelgroepen is een meer integrale aanpak nodig: geïntegreerd gebiedsgericht beleid.

3.2 Gebiedsgericht milieubeleid

Het gebiedsgericht milieubeleid richt zich op gebieden waar generieke maatregelen niet leiden tot de gewenste milieukwaliteit. Dit zijn de milieubeschermingsgebieden. In deze gebieden is een hogere milieukwaliteit gewenst vanwege de aanwezigheid van kwetsbare functies of waarden. Zo zijn er grondwaterbeschermingsgebieden, stiltegebieden en natuurbeschermingswetgebieden aangewezen. Voor deze gebieden wordt het huidige beleid voortgezet.

3.3 Geïntegreerd gebiedsgericht beleid

Geïntegreerd gebiedsgericht beleid wordt ingezet in gebieden waar generiek beleid tekort schiet en waar door de complexe problematiek oplossingen niet direct voor de hand liggen. Uitvoering van dit beleid is een kwestie van samenwerking en onderhandeling tussen diverse overheden en instanties. Het PMP 1998-2002 bevat vijf actiegebieden in het landelijk gebied en vijf actiegebieden in het stedelijk gebied. Het zijn de Gelderse Vallei, De Venen, De Langbroekerwetering, De Loosdrechtse plassen en het Noorderpark, respectievelijk het stadsgewest Utrecht, het stadsgewest Amersfoort en de regionale kernen van Woerden, Veenendaal en Mijdrecht/Wilnis. In het beleid voor deze actiegebieden zullen zich geen wijzigingen voordoen.

4 Kernthema's

4.1 Mobiliteit

Mobiliteit, bouwen en wonen, landbouw en het bedrijfsleven zijn de vier gekozen kernthema's van het PMP 1998-2002.

Voor de mobiliteit en milieu betekent dit dat er continu wordt geprobeerd de doelstellingen van bereikbaarheid en leefbaarheid (o.a. milieukwaliteit) tegelijkertijd na te streven. Daarnaast vormt het Strategisch Mobiliteitsplan in dit kader een essentieel onderdeel van het beleid.

Doelstellingen uit het PMP 1998-2002 blijven onverminderd van kracht, zoals:

- het terugdringen van automobilititeit;
- het stimuleren van andere vervoerswijzen;
- het accent in het geluidhinderbeleid ligt op bron- en overdrachtmaatregelen;
- lokale normoverschrijdingen worden met locatiespecifieke oplossingen teruggedrongen;
- het beperken van risico's bij ongelukken met het vervoer van gevaarlijke stoffen over weg, water en rail;
- het terugdringen van de versnipperende werking van wegen op de natuur.

4.2 Bouwen en wonen

Duurzaamheid, milieukwaliteit en omgevingskwaliteit zijn voor de provincie, de gemeenten en andere betrokkenen maatgevende beginselen bij het maken van ruimtelijke plannen en bij de inrichting van de ruimte. In de Koepelnotitie fysieke leefomgeving is de integrale visie voor de beleidssectoren water en milieu, economie, natuur en landschap en verkeer en vervoer vastgelegd en is daarmee voor ons richtinggevend.

Een duurzame stedelijke ontwikkeling is van groot belang. Bij onze ruimtelijke plannen en de locatiekeuze en inrichting van nieuwe ontwikkelingslocaties en herstructureringslocaties houden wij daarom rekening met duurzaam bouwen en wonen.

4.3 Landbouw

In het verlengde van het PMP 1998-2002 streven we naar een duurzame landbouw zowel wat betreft het milieu in de breedste zin van het woord als wat betreft economische en sociale aspecten

Het rijksbeleid is daarbij ons uitgangspunt. Het streekplan geeft aan waar de landbouw zich kan handhaven en ontwikkelen en waar de mogelijkheden daarvoor beperkt zijn. De in 1998 gestarte samenwerking met het landbouwbedrijfsleven in de uitvoeringsorganisatie Stichting Landbouw en milieu (Lami) wordt voortgezet.

4.4 Bedrijfsleven

Het beleid op het raakvlak van bedrijfsleven en milieu omvat de volgende onderwerpen:

- het economisch beleid (op onderdelen)
- het beleid ten aanzien van vergunningverlening en handhaving
- het bevorderen van de uitvoering van bodemsanering in eigen beheer
- de sanering van industrielawaai

In het kader van vernieuwend ruimte gebruik blijven wij initiatieven ondersteunen voor de duurzame (her)inrichting van bedrijventerreinen. Bij vergunningverlening en handhaving blijft het streven naar zelfregulering een belangrijke rol spelen met daaraan gekoppeld een gedifferentieerde vergunningverlening.

4.5 Bodem

Het actief bodembeheer zal inzet van ons beleid blijven. Dit omvat de keten van preventie, beheer, sanering en nazorg en is gericht op duurzaam bodemgebruik.

Praktisch betekent het dat eerst de bodemkwaliteit wordt geïnventariseerd om daarna te bekijken welk gebruik haalbaar en wenselijk is. Vervolgens wordt er functiegericht gesaneerd. Afhankelijk van het toekomstig gebruik van het vervuilde gebied, wordt bepaald hoe schoon het moet zijn. Op die manier wordt recht gedaan aan de belangen van milieu, werkgelegenheid, woningbouw en infrastructuur. De verontreinigde grond moet bij voorkeur worden gebruikt in hetzelfde gebied. Vrijkomende grond mag alleen worden gebruikt in zones met dezelfde of slechtere bodemkwaliteit.

4.6 Afvalstoffenbeleid

De in het PMP 1998-2002 vastgelegde doelstelling voor het afvalbeleid wordt onverkort nagestreefd. De doelstelling is: Bijdragen aan een duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving door het (zoveel mogelijk) voorkomen dan wel beperken van het ontstaan van afvalstoffen, het zoveel mogelijk voor hergebruik dan wel nuttige toepassing aanwenden van onvermijdbaar aangeboden afval, en, als hergebruik of nuttige toepassing niet mogelijk zijn, het milieuhygiënisch verantwoord en doelmatig beheer van afvalstoffen.

We leggen de nadruk op de volgende onderwerpen:

- integraal ketenbeheer
- zelfvoorzieningsbeginsel
- (hoogwaardig) toepassing van secundaire grondstoffen
- toetsing op doelmatigheidsaspecten bij vergunningverlening
- overleg en samenwerking met partners en doelgroepen
- registratie en monitoring

In een uitvoerende rol toetsen wij aanvragen voor milieuvergunningen en handhaven die vergunningen vervolgens. Daarmee hebben wij een directe invloed op de uitvoering van maatregelen op het gebied van preventie en nuttige toepassing. Wij toetsen de Wet milieubeheervergunningen van afvalverwerkende bedrijven aan de minimumstandaards uit het Landelijk afvalbeheerplan (LAP).