

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
T.a.v. mevrouw drs. K. Ollongren
Postbus 20011
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

uw kenmerk	uw brief van	ons kenmerk	behandeld door	datum
		GS/SW/015792	G.W. Slager	20-12-2018

onderwerp

Consultatiereactie ontwerp-invoeringsbesluit

Excellentie,

Havenbedrijf Moerdijk maakt hierbij gebruik van de gelegenheid te reageren op het ontwerp-Invoeringsbesluit Omgevingswet. Het Invoeringsbesluit regelt het overgangsrecht, vult de vier basisbesluiten van de Omgevingswet aan en zorgt voor intrekking en wijziging van zo'n 75 van kracht zijnde besluiten.

Momenteel werken de gemeente Rotterdam, de provincie Zuid-Holland en het HbR aan een pilot 'Koepelconcept', voor toepassing in het Rotterdams haven- en industriegebied (verder: HIC) en wordt de kennis en ervaringen over dit koepelconcept gedeeld met de andere zeehavens in het kader van het werkprogramma Maritieme strategie en zeehavens 2018-2021. Het is voor ons havenbedrijf in onze rol als gebiedsbeheerder van groot belang dat het koepelconcept nader in het stelsel van de Omgevingswet wordt verankerd, zodat daar na positieve beoordeling van de resultaten van de Rotterdamse pilot ook in onze situatie gebruik van kan worden gemaakt.

Daarnaast is er een aantal onderdelen van het ontwerp-Invoeringsbesluit die de activiteiten op ons haven- en industrieterrein raken en waar wij op willen reageren. Deze reactie is opgenomen in bijlage 2.

Koepelconcept

In de pilot Koepelconcept wordt onderzocht in hoeverre het mogelijk is om het gebiedsgericht beheer van de milieugebruiksruimte voor een plangebied efficiënter vorm te geven en het proces waarlangs activiteiten kunnen worden toegelaten te vereenvoudigen. Een belangrijke voorwaarde daarbij is een goed, gelijkwaardig niveau van handhaafbaarheid van decentrale regelgeving. Het koepelconcept biedt met name kansen om:

- de bescherming van de leefomgeving te verbeteren,
- (milieu)gebruiksruimte efficiënter te benutten,
- het plan- en vergunningenproces transparanter te maken,
- de rechtszekerheid voor gebruikers en investeerders in het HIC en haar omgeving – en daarmee het vestigingsklimaat - te verbeteren,
- de kwaliteit van monitoring te stimuleren en uitgevoerd onderzoek efficiënter te benutten, tegen overall lagere lasten, en
- innovatie te bevorderen.

Deze ambities sluiten naar ons oordeel goed aan bij de verbeterdoelen van de Omgevingswet. Bijlage 1 bij deze brief bevat een korte samenvatting van het koepelconcept zoals dat nu als pilot in Rotterdam loopt.

Het koepelconcept werkt qua regelgeving pas goed als het is verankerd in de Omgevingswet (incl. bijbehorende amvb's en regelingen), provinciale regelgeving, het omgevingsplan en eventuele programma's. In de genoemde pilot wordt, onder leiding van het Ministerie van BZK, onderzocht in hoeverre de Omgevingswet en bijbehorende uitvoeringsregelgeving het koepelconcept faciliteert en of aanvullingen op het instrumentarium nodig en wenselijk zijn.

De eerste bevinding is dat de Omgevingswet bepaalde aspecten van het koepelconcept al mogelijk maakt en dat aanvullingen van het instrumentarium op onderdelen mogelijk maar ook nodig zijn. Daarvoor worden verschillende mogelijkheden gezien die per milieuaspect kunnen verschillen. Om praktische redenen is de aandacht in eerste aanleg gericht op het zo volledig mogelijk instrumenteren van de koepel voor het aspect geluid van gezoneerde industrieterreinen. Wij zien graag dat dit proces voortgezet wordt, zodat de resultaten op enig moment nader kunnen worden verwerkt in het wettelijk stelsel. Daarbij zijn in elk geval nog de volgende onderwerpen van belang:

- de beoordelingsregels voor de Natura 2000-activiteit in het Besluit kwaliteit leefomgeving (nog in te voegen via het aanvullingsspoor natuur), waarvoor door ons in beginsel eenzelfde aanpak wordt voorgesteld als hierboven voor de milieubelastende activiteit is vermeld;
- de wijze waarop de regeling voor ontwikkelingsgebieden terugkeert (o.a. via het aanvullingsspoor natuur);
- mogelijkheden voor een publiekrechtelijk instrumentarium (ook financieel) in het omgevingsplan, voor maatregelen ter optimalisatie van (het gebruik van) gebruikruimte;
- het digitaal ontsluiten van informatie over de fysieke leefomgeving.

Ontwerp-Invoeringsbesluit

Wij hebben onder andere beoordeeld of het 'koepelconcept' door het ontwerp-Invoeringsbesluit en de andere, al bekende onderdelen van de Omgevingswet wordt gefaciliteerd. De werking van het koepelconcept is met name afhankelijk van de rol die het omgevingsplan kan spelen bij de beoordeling van de vraag of een milieubelastende activiteit voldoet aan het criterium dat geen significante milieuverontreiniging wordt veroorzaakt. Het Besluit kwaliteit leefomgeving houdt daar in onze ogen nog onvoldoende rekening mee. Voor een goede werking van het koepelconcept hebben wij voor dit gebied behoefte aan wet- en regelgeving die voorziet in de mogelijkheid dat het omgevingsplan bepaalde (milieu)aspecten uitputtend regelt en daarmee zelf het (enige) beoordelingskader kan zijn voor de beantwoording van de vraag of een milieubelastende activiteit die aan het plan voldoet met betrekking tot die aspecten significante milieuverontreiniging veroorzaakt.

Wij verzoeken u daarom in paragraaf 8.5.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving te expliciteren dat het criterium dat geen significante milieuverontreiniging wordt veroorzaakt op onderdelen uitputtend door een omgevingsplan kan worden gereguleerd. Dit heeft alleen betrekking op delen van omgevingsplannen die als zodanig door de betrokken bevoegde gezagen worden benoemd.

Voor zover sprake is van gemeentegrens overstijgende aspecten moeten de regels in de betrokken omgevingsplannen voor bepaalde aspecten in samenhang leiden tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Met het oog hierop kijken wij samen niet alleen naar de mogelijkheden van het omgevingsplan, maar ook naar de mogelijkheden van provinciale regels die doelmatig invulling geven aan het koepelconcept, door kaders te stellen voor gemeentelijke omgevingsplannen met overlappende effectgebieden.



Voor zover de uitkomsten van de pilot of het lopend overleg met uw ministerie later aanleiding geven tot een verzoek om verdere aanpassing van het wettelijk stelsel zullen wij u daarover van te voren informeren, om te bezien of en langs welke weg dat verzoek het beste vorm kan krijgen.

Wij verzoeken u om onze consultatiereactie te betrekken bij de nadere uitwerking van het Invoeringsbesluit. Wij zijn graag bereid om onze reactie nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

Havenbedrijf Moerdijk N.V.



F.J. van den Oever

Directeur

Bijlage 1 – Nadere toelichting van de Rotterdamse pilot koepelconcept

Het koepelconcept is ontstaan naar aanleiding van de complexe besluitvorming over de aanleg en het gebruik van Maasvlakte 2 en de daaropvolgende herziening van de havenbestemmingsplannen. Daarbij is onbalans geconstateerd tussen de eisen die aan de voorbereiding van plannen voor het haven- en industriegebied (verder: HIC) worden gesteld, en de doorwerking daarvan op vervolgbesluiten. Dit veroorzaakt onnodige lasten en onzekerheden bij de realisatie van de dubbele doelstelling voor het HIC (groei van de economie en verbetering van de leefomgevingskwaliteit).

De belangrijkste oorzaak is de te strikte scheiding tussen ruimtelijke ordening en vergunningverlening. Op grond van regelgeving en jurisprudentie dienen de effecten van bestemmingen tot in detail te worden onderzocht op basis van 'worst case' aannamen. Desondanks staat de toelating van activiteiten bij vrijwel elk sectoraal vervolgbesluit (milieudeel van de omgevingsvergunning, vergunning Wet natuurbescherming, Waterwetvergunning, etc.) opnieuw ten principale ter discussie. Dat is niet efficiënt en geeft geen duidelijkheid voor bedrijven en omgeving met betrekking tot de ontwikkelmogelijkheden en de redelijkerwijs te verwachten effecten.

Dit heeft geleid tot de gedachte dat de doorwerking van planbesluiten voor gebieden als het HIC moet worden verbeterd. Dat kan door niet alleen het mogelijke gebruik van de betrokken gronden te bestemmen, maar ook de daarvoor benodigde milieugebruiksruimte. Deze benadering kreeg de aanduiding 'koepelconcept' mee. Binnen zo'n 'koepel' wordt de toelaatbaarheid van nieuwe activiteiten voor bepaalde aspecten alleen aan het tevoren voor het gebied vastgestelde plan getoetst. Immers, de inpasbaarheid van zo'n nieuwe activiteit is voor dat aspect al bij de planvaststelling – in samenhang met de andere aspecten – uitputtend beoordeeld en aan de betrokken regelgeving getoetst.

Het koepelconcept gaat er ook vanuit dat het plan niet alleen de voorwaarden voor toelating bepaalt, maar waar nodig ook de benodigde maatregelen borgt, zoals afscherming naar de omgeving, gebiedsinrichting en ontsluiting. Binnen de koepel worden de fysieke ruimte én de milieugebruiksruimte dus verdeeld op basis van een ontwikkelvisie voor het geheel. Dat maakt het beter mogelijk om ook de kosten van maatregelen en het gebruik van de stand der techniek op datzelfde schaalniveau te optimaliseren. Het grote voordeel van deze benadering is een efficiënte en effectieve, gebiedsgerichte besluitvorming, met duidelijkheid voor de bedrijven én de omgeving met betrekking tot ontwikkelingsmogelijkheden in de toekomst. Het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving loopt daarbij gelijk op. Een en ander betekent niet dat een koepel statisch is. Afhankelijk van het betrokken aspect kan bijstelling plaatsvinden als daar aanleiding voor is. Dat gebeurt dan telkens wel op planniveau, op basis van monitoring en evaluatie.

Bijlage 2 – Nadere opmerkingen en vragen inzake het ontwerp-Invoeringsbesluit

Bunkeren van schepen

Het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) bevat nieuwe regels over het bunkeren van schepen (het tanken van brandstoffen). Die regels beogen klaarblijkelijk aan te sluiten bij bestaande regels waaraan schepen die brandstof innemen moeten voldoen, maar die aansluiting is niet op alle onderdelen passend, hetgeen wij als volgt toelichten.

De term 'vloeibare brandstoffen'

De algemene regels uit het Bal hebben betrekking op het tanken van 'vloeibare brandstoffen' (art. 4.539). Die term is niet gedefinieerd. Het huidige Activiteitenbesluit (artikel 1.1 lid 1) verwijst naar 'lichte olie, halfzware olie of gasolie als bedoeld in artikel 26 van de Wet op de Accijns'. Wij verzoeken het ministerie om de uitleg van dit begrip in bijlage I van het Invoeringsbesluit over te nemen.

Tankverbod voor kegelschepen

Artikel 4.546 verbiedt het tanken van schepen die gevaarlijke stoffen vervoeren en die bepaalde tekens voeren. Het gaat daarbij om de zgn. 'kegels' die binnenvaartschepen als tekens moeten voeren indien zij bepaalde typen gevaarlijke stoffen vervoeren. Het oogmerk van deze regeling in het Bal is om aan te sluiten bij bestaande regels uit het Binnenvaartpolitiereglement en het Rijnvaartpolitiereglement 1995. Een dergelijk verbod zat niet in het Activiteitenbesluit. Middels deze zienswijze geven wij nogmaals aan dat artikel 4.546 niet goed aansluit op de regels in het Binnenvaartpolitiereglement (BPR) en Rijnvaartpolitiereglement (RPR) en daardoor in de praktijk knelpunten zal opleveren.

De bestaande regels in het BPR en RPR bevatten namelijk geen tankverbod. Gedoeld wordt waarschijnlijk op de regels voor het afmeren met schepen (artikel 7.07 BPR), die bepalen dat een schip (ongeacht of het zelf gevaarlijke stoffen vervoert) bij het afmeren een bepaalde afstand moet bewaren tot een ander schip, als dat andere schip gevaarlijke stoffen vervoert en de bijbehorende tekens (kegels) voert. Een uitzondering geldt als het afmerende schip dezelfde tekens voert. Uit die regels volgt dat bij een bunkerponton (dat zelf een 'schip' is, en in de regel één kegel voert), geen schepen mogen afmeren, tenzij zij zelf ook één kegel voeren. Van deze regels kan bij ontheffing worden afgeweken, wat op grote schaal gebeurt. Bevoegd gezag in Rotterdam voor de ontheffingen van het BPR is de Havenmeester. De regels gelden echter niet voor tanken vanaf de wal.

Wij concluderen dat de regeling in het Bal ook met dit invoeringsbesluit afwijkt van de bestaande regels:

- De bestaande regels hebben geen betrekking op bunkeren bij een tankinstallatie op de wal, ze hebben alleen betrekking op een bunkerponton (bunkerstation). De regeling in het Bal heeft dat wel, wat tot een aanzienlijke toename van het aantal benodigde ontheffingen leidt. Dit is een niet gemotiveerde aanscherping.
- De bestaande regels verbieden schepen die één kegel voeren niet om te tanken bij een bunkerponton (omdat dat zelf ook één kegel voert). Het Bal verbiedt dit wel. Ook dit is een niet gemotiveerde aanscherping en veroorzaakt een aanzienlijke toename van het aantal benodigde ontheffingen.
- De bestaande regels verbieden daarentegen het bunkeren bij een bunkerponton van schepen zonder gevaarlijke stoffen (zonder kegel); de regeling in het Bal is soepeler. Dit is eveneens niet gemotiveerd.
- De bestaande regels gaan alleen over binnenvaartschepen; het Bal spreekt generiek over 'schepen'. Dit is in de praktijk (nog) niet bezwaarlijk, omdat zeeschepen geen kegels voeren en ook niet tanken bij bunkerstations of waltankstations, maar het vergt wel motivering.

Afgezien van het bovenstaande geldt dat de bestaande regels in het BPR/RPR te streng zijn: gezien de huidige uitrusting van binnenvaartschepen (type C en type G) kan met een risicostudie worden aangetoond

dat het bunkeren van een twee-kegelschip bij een één-kegelponton verantwoord is. Het is ook wenselijk de omstandigheden en omgeving (van het bunkerstation) mee te nemen in de toe te passen afstand. Dit standpunt wordt ondersteund door de (Rijks)Havenmeester, bevoegd gezag voor het BPR/RPR.

In het verlengde hiervan ligt ons bezwaar dat BPR/RPR en Bal verschillende bevoegde gezagen kennen. In de praktijk wordt, zoals gezegd, veelvuldig ontheffing van het BPR/RPR verleend door het daarvoor bevoegde gezag. Deze ontheffingen zijn echter niet effectief als niet ook van het Bal ontheffing wordt verleend. Dit compliceert de praktijk onnodig.

Wij verzoeken artikel 5.546 te schrappen omdat dat, geen juiste vertaling van het BPR, ADN en RPR is, geen toegevoegde waarde heeft en de praktijk onnodig compliceert door het introduceren van een tweede bevoegd gezag voor eenzelfde activiteit.

Reikwijdte van de functioneel ondersteunende activiteiten

In het Bal is in artikel 3.285 als milieubelastende activiteit op een containerterminal aangewezen het ten behoeve van het vervoer van stoffen of goederen: *opslaan* van stoffen. Met de nieuwe regeling zullen terminals waar gevaarlijke stoffen worden overgeslagen, net als nu vergunningplichtig zijn. Ditzelfde geldt voor overslag van kolen, ertsen en derivaten. Terminals waar uitsluitend andere goederen worden 'overgeslagen' (voedingsmiddelen, agribulk, stukgoed) zijn wel aangewezen als milieubelastende activiteit, maar zullen – naar wij hebben begrepen – niet meer vergunningplichtig zijn.

Het begrip opslag wordt in bijlage I echter niet nader toegelicht. Hierdoor is onduidelijk in hoeverre het 'nederleggen tijdens vervoer' of 'opslag in containers' tijdens vervoer onderdeel uitmaakt van de milieubelastende activiteit 'opslag'. Als 'nederleggen tijdens transport' als opslag beschouwd gaat worden, dan bestaat de kans dat regels met betrekking tot opslag van toepassing worden die dat voorheen niet waren. Zo is hoofdstuk 10 van PGS 15 speciaal gemaakt voor het 'nederleggen' van containers. De andere regels in de PGS15 gelden niet voor containers. Eenzelfde onderscheid maakt het BRZO, dat wel geldig is voor langdurige opslag, maar niet voor containerterminals waar de verblijftijd van een container normaliter minder is dan 14 dagen.

Tevens is onduidelijk in hoeverre alle aspecten van een afgemeerde schip als onderdeel van de functioneel ondersteunende activiteit 'laden en lossen van schepen' meegenomen moeten worden in de vergunning van de containerterminal. Paragraaf 4.107 van het Bal heeft uitsluitend betrekking op het voorkomen c.q. beperken van verontreiniging van het oppervlaktelichaam. Op basis hiervan zou geconcludeerd kunnen worden dat effecten van het laden en lossen van schepen op bijvoorbeeld de geluidbelasting of lokale luchtkwaliteit in de omgeving niet bepaald hoeven te worden en ook geen onderdeel uitmaken van een vergunning voor een containerterminal. Dit zouden wij graag nader toegelicht willen zien in het Invoeringsbesluit, gelet ook op de beoordelingsregels voor de milieubelastende activiteit zoals opgenomen in artikel 8.9 Bkl.

Regels voor de milieubelastende activiteit (Bal, artikel 3.285, eerste lid, onder c)

Artikel 3.285, eerste lid, onder c betreft de milieubelastende activiteiten 'opstellen van voertuigen, opleggers of aanhangers met gevaarlijke stoffen als bedoeld in artikel 3.27, eerste lid, onder a, b of c'. Artikel 3.286 wijst deze activiteit aan als vergunningplichtige activiteit indien sprake is van het voor meer dan 24 uur opstellen van dergelijke voertuigen (lid 1, onder b) of indien sprake is van het opstellen van meer dan drie van dergelijke voertuigen (lid 1, onder c). De algemene regels die hierop van toepassing zijn (artikel 3.287), ontbreken echter. Paragraaf 4.106 is namelijk alleen van toepassing voor het opstellen van minder dan 24 uur of minder dan drie voertuigen. Wij verzoeken om de algemene regels die van toepassing zijn op deze vergunningplichtige milieubelastende activiteit op te nemen in het Invoeringsbesluit.

Beperkingengebied spoor

In het Bal is in artikel 9.26 bepaald dat bij spoorwegkruisingen alleen geboord mag worden. Dit is niet in lijn met de huidige praktijk. Wij pleiten voor het tevens mogelijk maken andere technieken, zoals open ondergravingen.

In het Omgevingsbesluit is in artikel 3.5, lid 2 bepaald dat als een deel van de hoofdspoorweg alleen bestemd is voor de lokale ontsluiting van haven- en industriegebieden met goederenvervoer, het beperkingengebied bestaat uit dat deel van de hoofdspoorweg en het daaromheen gelegen gebied, begrensd door een lijn liggend op een afstand van vijf meter op maaiveldniveau, gemeten vanaf het hart van het buitenste spoor. In de huidige situatie wordt een afstand van drie meter aangehouden. Het is ons niet duidelijk waarom deze afstand nu niet meer voldoende is. Bovendien is in het Rotterdamse haven- en industriegebied in veel gevallen deze ruimte niet beschikbaar. De afstand van vijf meter ligt bijvoorbeeld over leidingenstroken of zelfs terreinen van bedrijven. Wij dringen dan ook aan op wijziging van de genoemde afstand in dit artikel naar drie meter.