

Internetconsultatie ministerie BZK

Den Haag, 21 december 2018

Betreft VNCI reactie op Internetconsultatie Invoeringsbesluiten Omgevingswet
Afzender mr. J.M.H. Roosen | E: roosen@vnci.nl | T: +310641129252
Ons kenmerk B-18-135

Graag reageren wij op de Internetconsultatie van de Invoeringsbesluiten Omgevingswet. Wij hebben ons commentaar ook bij VNO –NCW ingebracht en daardoor kan er op een enkel onderwerp een overlap zijn ontstaan.

Algemeen

Beleidsverzwaring

Met de voorstellen treden er een aantal beleidsverzwaringen op. Zo wordt het onderscheid tussen relevante en niet relevante emissies verlaten, wordt de doelgroep voor de aanwijzing voor een bedrijfsbrandweer verruimd, worden de zzs paragraaf op meer bedrijven van toepassing met bijbehorende lasten terwijl hiervoor ook de zorgplicht gebruikt kan worden, wordt de energieparagraaf voor type C bedrijven uitgebreid of wordt met gebruik van de term afgasreinigingstechniek een beperking aangebracht. Ook is het overgangsrecht voor een 76 tal zzs stoffen niet opgenomen terwijl daar in 2016 nog een termijn tot 2024 voor is gesteld.

Omgevingsveiligheidsbeleid

Wij hebben bij herhaling aangegeven dat het in wetgeving vastleggen van het nieuwe omgevingsveiligheidsbeleid, prematuur is zolang de gevolgen van dat beleid niet in kaart zijn gebracht. Wij hebben de voorstellen voor een nieuwe systematiek, gebaseerd op Basisnet, gesteund, onder voorbehoud van de uitwerking ervan. In gesprekken is daarbij vaak gewezen op de mogelijkheid de voorstellen (het BKL) via de Invoeringsregels aan te passen.

Tot nu toe zijn de gevolgen nog steeds niet helder en is het BKL in de consultatie versie dan ook niet aangepast. De huidige tekst zou ruimte moeten bieden om de wellicht ingrijpende gevolgen te beperken door bijvoorbeeld binnen de aandachtsgebieden differentiatie mogelijk te maken. Een helder en uniform afwegingskader voor de lokale weging van de maatregelen ontbreekt.

Wij vragen daarom met klem aandacht hiervoor en meer ruimte voor differentiatie in de regels op te nemen.

Koepelconcept

Met het oog op de gewenste aanpak van bedrijvigheid via chemische clusters is het bij de overgang van inrichting naar mba voor de chemie van belang dat de huidige vorm van samenwerking via een koepelconcept mogelijk blijft.

Wij waarderen de inzet van het ministerie hiervoor bij het proefproject Chemelot. De fundamentele conclusie is dat het koepelconcept waardevol is en blijft. De opgedane ervaringen zijn bruikbaar bij de verdere ontwikkelingen van clusters. Wij gaan ervan uit en dat zien wij graag bevestigd dat we aan de hand van de ervaringen met dit project met een koepelconcept onder de Omgevingswet kunnen doorgaan.

Omgevingsbesluit

Artikel 4.22; adviesbevoegdheid gemeenteraad.

De gestelde tekst is dermate ruim dat wij in het kader van sneller besluitvorming graag zien ingekaderd hoe wordt voorkomen dat er te veel gevallen komen waarop nog advies moet worden gevraagd.

Artikel 11.13 (mer): termijn voor advies

De opname van de termijn van 6 weken waarop het bevoegd gezag advies uitbrengt, indien het gevraagd is om de reikwijdte en het detailniveau van de mer aan te geven, is positief.

Art 11.17 onder d (mer): beschrijving project

De Mer richtlijn stelt dat de beschrijving bepaalde informatie bevat “voorzover deze informatie beschikbaar is “ en “indien het vereiste van toepassing is”. Het voorstel stelt deze twee voorwaarden onvoorwaardelijk (“ in ieder geval “). Dat zijn onnodige lasten en wij verzoeken daarom de richtlijn tekst over te nemen. De Omgevingswet zou immers dicht bij de EU regels blijven.

Paragraaf 13.3.2 (toezicht i.p.v. inspectie)

In par 13.3.2 (Uitvoering en handhaving), is stelselmatig “inspectie” vervangen door “toezicht” (bijvoorbeeld art. 13.7 lid 1 sub c toezichtplan i.p.v. “inspectieplan”, “toezichtprogramma” i.p.v. “inspectieprogramma”).

De richtlijn spreekt over inspecties (artikel 20) en heeft dat begrip ook gedefinieerd: “ alle door of namens de bevoegde autoriteit ondernomen acties, met inbegrip van bezoeken ter plaatse, controles van de interne maatregelen, systemen en rapporten en vervolgdokumentatie, en alle noodzakelijke follow-up, om de naleving van de voorschriften van deze richtlijn door inrichtingen te controleren en te bevorderen”.

Wij zien niet in waarom er nu een andere terminologie wordt gebruikt die afwijkt van de richtlijn en het huidige BRZO. Ook daarin staat : “inspecties zijn zodanig opgezet dat “. Deze verandering in het begrip toezicht roept vooral vragen op en geeft daarmee rechtsonzekerheid. Wij kunnen dit ook niet plaatsen bij de voorkeur om zo dicht mogelijk bij de EU regels te blijven. De term Inspectie duidt op wat er ook in praktijk gebeurt: een eenmalige eventueel meerdaagse actie. Bedrijven hebben de ervaring dat “onderzoeken” soms jaren kunnen duren.

Artikel 13.19 (reactie op VR)

De termijn van 6 maanden voor de conclusies van het veiligheidsrapport geeft de bedrijven zekerheid.

Artikel 13.23 (conclusies na inspectie)

Artikel 13.23 spreekt over “bevindingen van een onderzoek”. De richtlijn stelt dat de exploitant geïnformeerd wordt over Conclusies van de inspectie en Welke acties er genomen moeten worden”. Beide toch heldere bewoordingen, de conclusies en de te nemen acties missen wij en zien wij graag voor alle duidelijkheid terug. (artikel 20 lid 7 richtlijn)

Artikel 5.30 Omgevingsbesluit (aanwijzing Bedrijfsbrandweer)

Voor het kunnen aanwijzen van locaties die in aanmerking komen voor een bedrijfsbrandweer is sprake van een aanzienlijke uitbreiding. Dat komt omdat niet langer de Arboret als aanknopingspunt wordt gehanteerd. Deze hanteert als criterium namelijk dat de arbeidsomstandigheden (op de werkplek) de aanleiding (moeten) zijn voor een eventuele aanwijzing van deze categorieën activiteiten. Door het verlaten van deze grondslag kan elke locatie, ongeacht de arbeidsplek worden aangewezen als daar een of meer van de aanmerking komende activiteiten plaatsvinden. De potentiële doelgroep wordt dus aanzienlijk verbreed. Daarmee ontstaat er ook een potentiële lastenverzwaring voor die

bedrijven indien zij naar aanleiding van de vergunningaanvraag een rapport moeten maken. Bovendien kan er een overlap ontstaan met andere regels en dat vinden wij niet wenselijk. Deze overlap zou voorkomen moeten worden bijvoorbeeld met een wettelijke uitzondering.

Als voorbeeld noemen wij de opslag van milieugevaarlijke stoffen (zoals vermeld in lid Artikel 7.1 lid 1 c sub 3° conform de Seveso criteria ofwel ADR klasse 9 UN: 3077 of 3082). Dit valt momenteel niet onder de potentiële aanwijzing, maar onder het nieuwe criterium wel. Als die opslag onder PGS 15 valt maar er ook een rapport gevraagd wordt voor een mogelijke bedrijfsbrandweeraanwijzing betekent dat alleen al een lastenverzwaring.

Besluit activiteiten leefomgeving Bal

Onderscheid relevante emissies

Door het verlaten van de grensmassastroom in het Bal (drempelwaarde per stofklasse uitgedrukt in emissie per uur, waarboven de emissie als relevant wordt beschouwd treedt er beleidsverzwaring op. Ook de sommatie regel is niet meer opgenomen. Dit betekent dat alle stromen getoetst moeten worden aan de emissiegrenswaarden terwijl wij momenteel een duidelijke scheiding kennen van relevante en niet relevante emissies. Dit betekent dat voor elke emissie dezelfde eisen gelden. Dat vinden wij niet proportioneel. Graag verzoeken wij u dit te heroverwegen.

Paragraaf 3.2.1 stookinstallaties

Begrippen

“Rie biomassa”: dit begrip is weliswaar gedefinieerd in de Bijlage maar “rie” wordt ook in de overige tekst nooit gebruikt. Er wordt bijvoorbeeld wel gesproken over een IPPC installatie. Wij zien graag meer uniformiteit als begrippen uit EU richtlijnen worden overgenomen.

Richtingaanwijzer

Het is niet duidelijk kenbaar en niet gebruiksvriendelijk dat een kleine stookinstallatie vanaf 100 kW in de richtingaanwijzer wordt opgedragen te voldoen aan alle regels voor stookinstallaties. Pas bij de algemene regels zelf zal blijken voor wie deze specifiek gelden. Deze specificatie zien wij graag al in de richtingaanwijzer van hoofdstuk 3. Daarmee wordt voorkomen dat het loze verwijzingen zijn. Dit zou kunnen door de begrippen grote stookinstallatie en middel grote stookinstallaties in de richtingaanwijzer te gebruiken. Dat maakt de richtingaanwijzer helder en voorkomt onnodig nazoeken en wordt een betere wegwijzer.

Wel of niet vergunningplichtig?

Op grond van paragraaf 3.2.1 is niet helder dat veel meer stookinstallaties dan hier genoemd vergunningplichtig zijn. In artikel 3.5 worden alleen stookinstallaties op “andere” brandstoffen vergunningplichtig gesteld. Dat stookinstallaties met gangbare brandstoffen zoals aardgas ook vergunningplichtig kunnen zijn, wordt hier niet genoemd. Toch zal dat blijken zoals in par 3.3.2 bij complexe bedrijven. Dat maakt de vergunningplicht voor stookinstallaties niet goed kenbaar. Indien bedoeld is dat deze paragraaf vnl. geldt voor stookinstallaties < 50 MW zou dat voor de kenbaarheid beter tot uitdrukking moeten komen, bijvoorbeeld in de aanhef .

Kosten-batenanalyse energie-efficiëntie

Op grond van artikel 3.6 moet elke stookinstallatie ook voldoen aan de regels over de kosten-batenanalyse energie-efficiëntie.

Het is ons echter niet duidelijk voor wie deze verplichting geldt. Lezen wij het goed dat dit alleen geldt voor installaties groter dan 20 MW en dat dit voor bestaande installaties alleen geldt indien deze ingrijpend worden gerenoveerd? Ook hiervoor zou de richtingwijzer iets meer wegwijzer kunnen zijn door het criterium van > 20 MW op te nemen.

Energiebesparing

Alle stookinstallaties moeten ook voldoen aan de regels over energiebesparing, bedoeld in paragraaf 5.4.1. Deze verplichting wordt dus uitgebreid tot alle stookinstallaties terwijl zij nu niet geldt voor type C bedrijven. Wij merken op dat dit een verzwaring van het beleid is, omdat alleen nog de ETS bedrijven worden uitgezonderd.

Zorgwekkende stoffen

De in deze paragraaf aangewezen vergunningplichtig stookinstallaties moeten ook voldoen aan de regels over het emitteren van zeer zorgwekkende stoffen, bedoeld in paragraaf 5.4.3. Elke stookinstallatie emitteert koolmonoxide. Dit betekent dat deze stookinstallaties naast de al geldende zorgplicht voor deze stoffen ook een informatieverplichting krijgen en een vermijdings en reductieplan moeten maken. Niet is onderbouwd waarom dit noodzakelijk en proportioneel is.

Artikel 3.26 / paragraaf 4.93: zekerheid voor kleine tanks ?

Volgens de toelichting is besloten geen regels te stellen voor de financiële zekerheid voor de opslag van vloeibare brandstof of afgewerkte olie in een ondergrondse opslagtank, voor zover dit onderdeel is van een vergunningplichtige milieubelastende activiteit. Dat juichen wij toe. Dit past goed in de integrale benadering die wij voorstaan. Vergunningplichtige bedrijven, met grote en kleine tanks moeten nu voor de kleine tanks een financiële zekerheid stellen. Dit leidt in praktijk bij deze bedrijven niet alleen tot onbegrip maar ook tot extra lasten. Ook hier zijn er vragen over de proportionaliteit.

Wij lezen echter in paragraaf 4. 93 dat de verplichting wel nog zou gelden voor het opslaan van brandbare vloeistoffen anders dan diesel in ondergrondse opslagtanks van ten hoogste 150 m3.

Deze verplichting past zoals gesteld niet meer bij de aanpak die is gekozen voor de mba met activiteiten die daaraan ondersteunende zijn. Vergunningplichtige activiteiten zouden dus uitgezonderd moeten zijn van de “moet” bepaling.

§ 3.2.9 Opslaan van gevaarlijke stoffen in verpakking

In de aanhef staat nog gevaarlijke stoffen. Nu dat niet meer is gedefinieerd zou “gevaarlijke” tussen haakjes moeten staan. Ook staat hier nog “in verpakking” terwijl de bedoeling is dit te laten vervallen.

Wij zijn verbaasd dat 1 kg de grens is of het om een mba gaat of niet, klopt dat en wordt dat onderbouwd?

§ 3.3.8 Basischemie

Wij waarderen dat bij de verwijzing naar algemene regels niet langer naar afvalverbrandingsregels wordt verwezen maar wij zouden graag nog een extra slag in deze zien. Zo moet een mba basischemie ook voldoen aan de regels voor titaandioxide. Bij de algemene regels blijkt dat dan toch niet het geval te zijn. Er is één bedrijf in Nederland dat onder deze regels valt maar elke mba basischemie moet hieraan voldoen en dus nagaan of deze paragraaf wellicht van toepassing is.

Wij pleiten voor vereenvoudiging van de richtingaanwijzing tot een betere wegwijzer, zie ook ons commentaar bij de stookinstallaties.

Artikel 3.184:

Net als bij de aanwijzing van stookinstallaties als mba raken wij ook hier verward door de regels. Hier lijkt overigens een andere systematiek te zijn gekozen dan bij de stookinstallaties door activiteiten expliciet uit te sluiten van de mba als het verbranden van afval. Terwijl een AVI toch als mba zal zijn aangewezen.

Lezen wij dat goed dat het gebruiken van stromen binnen een locatie /mba activiteit niet onder een mba in dit kader valt? Dat past immers in het kader van circulair gebruik. Of dit wellicht ergens anders toch aangewezen als MBA?

Artikel 4.45

In het kader van de flexibiliteit onder de Omgevingswet verzoeken wij de in het Bal gebruikte term afgasreinigingstechniek te vervangen door emissiebeperkende techniek en daarmee meer ruimte te bieden voor beperking van emissies op welke manier dan ook. Ook in het Activiteitenbesluit wordt deze term gebruikt. Een stoominjectie in de vlam is bijvoorbeeld geen afgasreiniging maar wel een techniek die de emissies beperkt. Ook als deze uitvalt, zouden de regels die gelden bij uitvallen van de afgasreiniging van toepassing moeten kunnen zijn.

§ 5.4.3 Zeer zorgwekkende stoffen

De expliciete regels voor zzs met minimalisatie en informatieverplichting gelden momenteel alleen voor type C bedrijven. Met de Omgevingswet wordt dit op meer activiteiten van toepassing.

De uitbreiding van de reikwijdte van activiteiten waarvoor de minimalisatieverplichting en informatieverplichting voor zzs stoffen gaat gelden is een beleidsverzwaring.

Wij vragen ons af welke criteria gelden om expliciet onder deze module te vallen. Is een expliciete minimalisatieverplichting (met administratieve lasten) wel proportioneel nu dit onderwerp ook onder de zorgplicht valt en er voor vergunning plichtige activiteiten maatwerk kan worden afgesproken. Dan kan ook beter de integrale benadering gelden. Beperking van zzs kan bijvoorbeeld tot meer CO₂ emissie leiden.

Wij missen dat BBT conclusies waarin zzs stoffen zijn meegenomen ook voorrang hebben. De luchtmodule (paragraaf 5.4.4). doet dit wel: “Deze paragraaf is niet van toepassing op emissies in de lucht vanuit een ippc-installatie waarvoor BBT-conclusies zijn vastgesteld” BBT conclusies voor specifieke zzs zoals benzeen horen voor te gaan anders is sprake van een aanzienlijke verzwaring van het beleid.

Wij missen in het overgangsrecht de opname van de huidige Bijlage 12 b van de Activiteitenregeling. Deze geeft voor 76 stoffen een overgangstermijn tot 2024 om aan de MTR te moeten voldoen. Opname van deze tabel is nodig en hoort bij het Overgangsrecht. Deze overgangstermijn laat onverlet dat bedrijven ook nu al moeten streven naar minimalisatie. Met het bevoegd gezag kunnen afspraken over de termijnen op grond van het informatiedocument worden gemaakt. Om daarbij te kunnen faseren is de uitloopmogelijkheid tot 2024 voor het moeten voldoen aan de grenswaarde noodzakelijk. De overgangstermijn geldt als een landelijk afgesproken uiterste termijn Handhaving van dezer termijn hoort ook bij de rechtszekerheid die bedrijven in 2016 is toegezegd. Nu deze termijn niet is overgenomen zouden bedrijven onmiddellijk na inwerkingtreding aan de MTR's moeten voldoen en derhalve in overtreding zijn. Wij gaan er daarom van uit dat het niet opnemen een omissie is.

Wij merken op dat een viertal stoffen met MTR waarden niet meer zijn opgenomen.

Het is zeer verwarrend dat de MTR in de consultatieversie in andere eenheden staan dan in het Activiteitenbesluit, Dat maakt vergelijken niet eenvoudig.

Artikel 5.37a van de wet: verdeling van verantwoordelijkheden

Wij waarderen de inzet van het ministerie om de verdeling van de verantwoordelijkheden in de omgevingsvergunning zoals de IED dat mogelijk maakt via de wet mogelijk te maken en is nagegaan of hiervoor nadere regels nodig zouden zijn. Zoals de toelichting stelt zijn alleen afspraken mogelijk voor die onderwerpen die in de vergunning passen. Wij waarderen de weloverwogen keuze om dit niet nader aan te wijzen in het Bal maar over te laten aan de discussie hierover tussen bedrijf en bevoegd gezag.

Besluit Kwaliteit leefomgeving

Het onderdeel omgevingsveiligheidsbeleid van de Omgevingswet is voor de chemische industrie van groot belang. Alhoewel in het BKL niets is veranderd voor de aandachtsgebieden pleiten wij er ervoor dat de huidige voorstellen meer ruimte laten voor een gedifferentieerde aanpak.

Wij hebben bij herhaling aangegeven dat het in wetgeving vastleggen van het nieuwe omgevingsveiligheidsbeleid, prematuur is zolang de gevolgen van dat beleid niet in kaart zijn gebracht. Wij werden steeds gewezen op de mogelijkheid om de regels gaande het proces van de Omgevingswet nog aan te passen als dat nodig zou zijn zoals via de Invoeringsregels. Echter de gevolgen zijn nog steeds niet helder. Het is nu echter het moment om via het invoeringsbesluit iets aan te passen. De huidige tekst geeft geen ruimte om binnen de aandachtsgebieden te differentiëren.

Op grond van onze gegevens zouden de aandachtsgebieden zo ruim kunnen worden dat 25 % van Nederland een aandachtsgebied wordt m.b.t. gevaarlijke stoffen (mba's, buisleidingen en basisnet)

Dat is een flinke verruiming ten opzichte van de huidige contouren en staat in geen verhouding tot de bestaande gebieden. Bij de aandachtsgebieden speelt de kans op het effect (het risico) nog nauwelijks een rol. Zelfs een incident dat zich eens in de 100 miljoen jaar (!) voordoet wordt meegenomen in de berekeningen. Bovendien betekent het dat er rond die activiteiten louter een effectgericht beleid komt. Zou dit beleid voor Basisnet gelden dan zouden wegen en spoorwegen waar elke week één tankauto met benzine of LPG rijdt al een aandachtsgebied zijn. Toegepast in andere domeinen zou bijna heel Nederland een aandachtsgebied voor overstromingen worden of slachtoffer van het neerstorten van een vliegtuig. Of 10 % van Nederland zou aandachtsgebied zijn als gevolg van de gasleidingen . Het maakt bovendien dat aandachtsgebieden die uit die criteria voortkomen allemaal dezelfde waarde hebben ongeacht de kans op een incident. Dat kan onrust veroorzaken bij de bevolking die in een aandachtsgebied woont ook al is daar de kans op een incident verwaarloosbaar.

Indien binnen het aandachtsgebied geen sprake is van differentiatie op basis van een duidelijk afwegingskader dan kan er geen onderscheid gemaakt worden tussen verwaarloosbare risico's en werkelijk relevante risico's die we willen communiceren met de burgers.

Indirect (via de RO) krijgen bedrijven met deze ruime aandachtsgebieden meer lasten en wellicht ook strengere normen. De aandachtsgebieden worden, na afweging, omgezet in voorschriftengebieden waar aanvullende bouwmaatregelen moeten worden genomen. Omdat aanvullende bouwvoorschriften over het algemeen kostbaar zijn zal naar de bron gekeken worden om te zorgen dat de aandachtsgebieden verkleind worden. Hoe dat uitpakt is uiteraard de vraag want maatregelen bij de bron die al op basis van BBT werkt zijn kostbaar, indien al mogelijk. Daarom pleiten wij er nogmaals voor om in de regels meer ruimte voor differentiatie in de aandachtsgebieden op te nemen.

Tot slot

Wij stellen het op prijs als u onze punten wilt overwegen en uiteraard zijn wij graag bereid ze nog toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

mr. J.M.H. Roosen
Koninklijke Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie