

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Den Haag, 8 maart 2019

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

Dames en Heren ,

Graag maken wij gebruik van de mogelijkheid te reageren op de consultatieversie van de Omgevingsregeling. Ons commentaar is aanvullend op de inbreng van VNO.

Algemeen

Beoordeling

Het is voor degenen die in de praktijk met deze regels van doen hebben en die dit concept dus zouden moeten beoordelen bijna ondoenlijk om het in detail te bestuderen tenzij ze er heel veel tijd aan besteden. Dat komt onder andere door de vele verwijzingen naar het Bal, het Bkl, het Omgevingsbesluit en de wet, maar ook door nieuwe termen waar de uitvoeringspraktijk nog niet mee vertrouwd is. Dat maakt dat dit concept als taaie stof wordt beschouwd en het lastig is om te bepalen waar het mogelijk gaat knellen.

Toename lasten

Opnieuw blijkt nu ook uit de regeling dat en waar er toename van lasten ontstaat:

- De groep bedrijven die zijn uitgezonderd van de energie module wordt beperkt tot slechts ETS, nu is dat nog de groep IPPC bedrijven
- de voor IPPC bedrijven geldende verplichtingen worden nu ook opgelegd aan “een andere Mba”;
- de participatie paragraaf,
- de leges,
- de financiële zekerheidsstelling,.
- de soms vergaande detaillering van de aanvraagvereisten.

Wij zien hierdoor in elk geval meer lasten en regeldruk ontstaan.

De beschreven informatie die bij een vergunningaanvraag wordt gevraagd baart ons om drie redenen zorgen.

Ten eerste doordat in de formele teksten de vereisten soms veel algemener zijn geformuleerd dan nu gebruikelijk is. De algemene termen zoals “de grondstoffen”, “de emissiepunten” wekken de indruk dat informatie over elk stofje of emissiepunt ongeacht de relevantie ervan moet worden aangeleverd.

Ten tweede zien wij dat vergaande details worden gevraagd in de formele vereisten voor de vergunningaanvraag en is het voorschrijven van te gebruiken formats en modellen op een weinig flexibele wijze verwoord.

Ten derde worden in de toelichting de aanvraagvereisten soms aanzienlijk uitgebreid, zeker indien daarbij de formulering “moeten “wordt gebruikt.

De gemaakte keuzes voor het een of voor het andere zijn voor ons niet helder en niet overtuigend.

Men maakt zich in praktijk zorgen dat met deze regels de deur openstaat voor aanvullende informatieverzoeken en toename van regeldruk terwijl dat toch uitdrukkelijk niet is bedoeld. De detaillering zou wel eens tot meer in plaats van minder wijzigingen van de vergunning kunnen leiden.

Wij verzoeken u waar mogelijk in de regels zelf duidelijker te zijn en de uitgangspunten van de Omgevingswet consequent te volgen. In dat licht verzoeken wij u de keuze voor al dan niet concretisering en detaillering van de vereisten op een aantal punten te heroverwegen.

Gelijkwaardigheid

De Omgevingswet geeft meer mogelijkheden voor een flexibele invulling. Lezen wij het juist dat dat ook geldt voor de voorgeschreven modellen die gebruikt moeten worden voor het berekenen van afstanden bij risico zoals in artikel 4.12 en verder? Daarin wordt namelijk het model Safetti voorgeschreven voor risicoberekeningen. Wij vinden het van belang dat er voor werkwijzen, meetmethoden en dergelijke modellen gelijkwaardige alternatieven gebruikt kunnen worden. De toelichting bij het Bal noemt dit ook. De toelichting bij deze regeling stelt echter dat gekozen is voor dit model omdat een ander model een andere uitkomst zou kunnen geven. Dat een ander model een andere uitkomst geeft is nogal vanzelfsprekend. Maar indien gelijkwaardigheid het uitgangspunt is zou er ook makkelijk ruimte moeten zijn voor andere modellen en andere methoden. Het is immers niet denkbeeldig dat er een nieuwer beter systeem komt met nauwkeuriger resultaten of efficiëntere monitoring (drones). En als de uitkomsten wel significant anders zijn dan zou dat onderwerp van bespreking moeten zijn.

Hetzelfde geldt voor artikel 7.3 bij het aanleveren van bestanden waar formats zijn voorgeschreven.

Indeling van stoffen

Men verwijst in zowel het BAL als ook in de regeling vaak naar “ADR-klasse ...” En eventueel naar “brandbare stoffen van klasse ...” Daarmee wordt de indruk gewekt dat het bij het benoemen van een klasse om slechts één gevaar gaat (brandbaar, giftig, toxisch, oxiderend, etc.), maar dat is niet juist. Het ADR deelt stoffen in een klasse in met het hoofdgevaar. Een stof wordt dus afhankelijk van het hoofdgevaar ingedeeld in een klasse, maar kan daarnaast ook nog zogenaamde bijkomende gevaren hebben. Wat hoofd- en bijkomend gevaar is blijkt uit ADR paragraaf 2.1.3.10.

In de PGS 15 wordt gebruik gemaakt van het ADR, maar daarbij worden steeds de gevaren losstaand benoemd in de vorm van “gevaar conform ADR-klasse ...” Dan benoem je echt het gevaar dat bedoeld wordt. Daarmee wordt de tekst uitgebreider, maar wel duidelijk. Door de huidige terminologie van het BAL en de regeling neemt men soms een veel te grote groep stoffen, soms een te kleine.

De indelingssystemen (ADR en CLP) komen in veel gevallen overeen. Voor een aantal producten zijn ze afwijkend. Dat is nu eenmaal de (internationale) praktijk. Voorkomen moet echter worden dat er door de keuze van de Nederlandse wetgever een dubbele boekhouding nodig zou zijn. Zie bijvoorbeeld artikel 7.40 lid 1b en 1d, waarin de hoeveelheid opslag wordt gevraagd, maar in lid b volgens de ene indeling en in lid d volgens de andere indeling.

Voor ons en voor de praktijk zou er ruimte moeten zijn om gemotiveerd aan te geven welke indeling door het bedrijf wordt gebruikt.

Hoofdstuk 4

Afdeling 4.3: berekenen afstanden risicogebieden, art 4.11 t/m 4.13: Zoals herhaaldelijk aangegeven is het Omgevingsveiligheidsbeleid nieuw beleid waarvan de consequenties nog onvoldoende in beeld zijn. Dat blijkt ook uit deze invulling: er wordt verwezen naar

handleidingen die nog onvoldoende duidelijk zijn om er een oordeel over te kunnen vellen. Het is dan ook onmogelijk daar nu op te reageren.

Hoofdstuk 6

Artikel 6.3: Dit artikel is er alleen ter informatie. Klopt het dat er nog geen artikel 6.12 derde en vierde lid is.

Artikel 6.7: Wij zien wij graag dat men integraal verwijst naar de handleiding. Immer als iets hierin wijzigt dan moet de regeling ook weer aangepast worden. Daarnaast bevat artikel 6.7 ook delen van tekst uit de handleiding bv lid 5. Deze tekst staat ook in de handleiding onder hoofdstuk 5.4.5. Een verwijzing naar de handleiding zou dan volstaan.

Hoofdstuk 7

Artikel 7.23.

Dit artikel geeft een lange zeer specifieke lijst aan met gegevens en bescheiden die nodig zijn voor een watervergunning. Volgens de toelichting komen deze gegevens overeen met die van de Water wet. Die gegevens staan in artikel 6.21 van de Waterregeling. Echter, de huidige regeling gaat niet zo ver in detail als er nu wordt voorgesteld. Meer in detail:

Een lijst met stoffen die geloosd worden: Dit gaat wel erg ver. De huidige regels en praktijk zijn dat bijvoorbeeld voor de fabriek de additieven en hulpstoffen die mogelijk in het water terecht kunnen komen worden ingeleverd. De vraag is nu of hydrocarbons die in het water terecht komen, die grotendeels verwerkt worden en waarvan het resterende deel naar het oppervlaktewater gaat en tot nu toe gekarakteriseerd als CZV, BZV, olie ,onopgeloste bestanddelen en stikstof nu ook allemaal gekarakteriseerd moeten worden? Dat zou een forse uitbreiding zijn en er worden dan gegevens gevraagd die niet per se nodig zijn voor de beoordeling van de aanvraag. Dat lijkt ons tegenstrijdig met de vernieuwde inzet van de Omgevingswet.

Lid h, lid i en lid o lijken hetzelfde te zeggen.

Lid p: de eigenschappen van opgeslagen stoffen. Welke opgeslagen stoffen? Kennelijk bedoeld men stoffen die mogelijk in het oppervlakte water kunnen komen (beoordeling MRA), maar dat staat er niet expliciet.

Artikel 7.24 tot 7.27.

Ook in deze artikelen wordt veel benodigde gegevens genoemd. Dit gaat veel verder dan nu in het Abm en in de Arm staat. De gegevens die worden genoemd komen typisch aan bod bij de aanvraag van een vergunning waarbij onder andere getoetst wordt aan BBT en andere Nederlandse handboeken. Ook in deze BBT en handboeken staat het beoordelingskader. Nu worden "voorschriften" genoemd maar er worden geen "beoordelingskaders" meegegeven.

Deze staan in het Bkl. Het kader is echter bij een vergunningaanvraag relevant omdat het aangeeft in welk verband de gegevens van belang zijn, dus op welke gronden ze beoordeeld worden. Het is niet handig en gebruiksvriendelijk dat dit in een ander besluit staat. Reden van vereiste voor de indiening en de beoordeling is voor de praktijk te ver van elkaar verwijderd.

Artikel 7.24

lid i en lid j overlappen. De eigenschappen van de te lozen stoffen (i) komen namelijk terug in de waterbezwaarlijkheidstoets (j).

Lozingen van een Raffinaderij of een Chemische fabriek vallen onder zowel 7.23 als 7.25 alsook 7.27. Er is overlap maar er zijn ook hier en daar andere vereisten. Dit maakt de regelgeving erg omslachtig.

Artikel 7.27

Voor de aanvraagvereisten is aangesloten bij de in artikel 12 van de IED richtlijn genoemde elementen.

Dit artikel is voor veel andere activiteiten ook van toepassing. Daarmee worden deze op IPPC installatie toegesneden elementen ook gevraagd voor andere activiteiten. In de huidige wetgeving kennen wij voor een aantal daarvan een beperking met de tekst: “ voor zover het betreft inrichtingen waartoe IPPC-installaties behoren”. Nu deze beperking niet meer is opgenomen is het een aanvraagvereiste voor veel meer activiteiten dan waarvoor het is bedoeld. Daarom lijkt ons dit vereiste niet in alle gevallen proportioneel, zoals in het geval van de bestudeerde alternatieven. Bovendien blijkt uit de toelichting van dat onderdeel dat dat van belang is in verband met de ontwerp fase. Onverkort van toepassing verklaren van dit vereiste op veel meer dan IPPC installaties leidt tot onnodige bureaucratie door dat zij passage op moeten nemen waarvan al op voorhand duidelijk kan zijn dat er geen meerwaarde is.

Het voorstel spreekt over “de toestand van de locatie” en de richtlijn over “de toestand van het terrein van de locatie”. Om, zoals de toelichting stelt, de richtlijn zo precies mogelijk over te nemen, zien wij dan ook graag dat de letterlijke tekst van de richtlijn wordt overgenomen. Op die manier wordt in de wettekst aangegeven dat het gaat om de kwaliteit van de bodem en het grondwater (zoals de toelichting ook stelt).

Een ander punt dat wij graag uit de richtlijn zien overgenomen is “ een schets van de belangrijkste alternatieven” in plaats van “de belangrijkste door de aanvrager bestudeerde alternatieven “

De toelichting stelt dat deze elementen uit de richtlijn niet zijn aangevuld of geconcretiseerd. De nuance die we nu wel kennen in de formele regels zoals bij gegevens over stoffen “ de kenmerkende gegevens “moet men nu uit de toelichting halen. Wij zien eigenlijk geen goede reden om dit soort nuance niet meer in de formele regels op te nemen. De wet doet dit tenminste al sinds de IPPC richtlijn en wij zien geen reden om dat nu niet voort te zetten. De richtlijn geeft daarvoor de ruimte. Het geeft duidelijkheid aan de regels en voorkomt discussie over de interpretatie van de nieuwe bewoordingen en toelichting. Dit te meer nu nergens is opgenomen dat met de veralgemening van deze aanvraagvereisten geen beleidswijziging is bedoeld.

Daarnaast hebben wij bezwaar tegen het feit dat de toelichting die algemeen geformuleerde aanvraagvereisten soms juist verder invult dan momenteel gebruikelijk is. Vooral indien daarbij de terminologie “moet “ wordt gebruikt. In het kader van de duidelijkheid die de Omgevingswet voorstaat, vinden wij dat uit de regels zelf moeten blijken wat er verplicht is, niet uit de toelichting.

Wij noemen bijvoorbeeld dat de aanvraag inzage moet geven in de soort, hoeveelheid en oorsprong van de gebruikte energie (toelichting onder a ²). Dat zou moeten omdat energie als een grondstof wordt gezien. Ook voor grondstoffen is het niet verplicht. het gebeurt wel als dat relevant is in verband met bepaalde emissies. Het is bovendien in de meeste gevallen voor de chemische industrie ook niet mogelijk, de grondstoffen markt is een wereldmarkt.

Eenzelfde bezwaar hebben wij bij de toelichting die gaat over de emissies naar andere milieucompartimenten. Uit de toelichting maken wij op dat daar expliciet ook emissies onder zouden worden verstaan die indirect gevolgen kunnen hebben voor water. Ook wordt gezegd dat weer niet die gegevens die alle denkbare gevolgen kunnen hebben worden gevraagd. Deze toelichting lijkt meer vragen op te roepen dan helder te zijn. Dit lijkt ons nieuw en een uitbreiding van de praktijk. Dit punt kan eventueel bij het vooroverleg besproken worden. Dus ook hier vinden wij het niet juist in de toelichting de aanvraagvereisten via de toelichting aan te scherpen.

De beschrijving van de gebruikte stoffen en materialen in de toelichting vinden wij te oppervlakkig. In de toelichting bij het voorstel wordt bijvoorbeeld gezegd dat merknamen van de stoffen niet nodig zijn om op te nemen in de aanvraag. Deze formulering als begrenzing schetst toch echt een verkeerde indruk van het doel en het bereik van een vergunningaanvraag voor een IPPC installatie, nog los van de vele andere redenen waarom men nooit merknamen over grond- en hulpstoffen in zo'n vergunningaanvraag zou (kunnen) zetten. Wij verzoeken u gebruik te maken van de toelichting bij het Ivb (Stbl. 1993, 50) Daarin is duidelijk omschreven wat de bedoeling is en hoe die verplichting op twee wijzen is begrensd.

Al met al concluderen wij dat in de wettekst is gekozen voor vereenvoudiging door alleen de elementen te noemen die de IED noemt, maar dat in de toelichting te diep in detail wordt beschreven wat daarbij zou moeten aangeleverd zonder praktische begrenzing. Wij verzoeken u dit opnieuw te overwegen.

Artikel 7.33 (koelinstallatie)

c. een beschrijving van de maatregelen die worden getroffen met het oog op een doelmatig gebruik van energie; Dit is nieuw, wat is hier bedoeld en waarom? Het volgt niet uit de toelichting

d: een beschrijving van de ongewone voorvallen die zich kunnen voordoen en de passende maatregelen die worden getroffen voor het voorkomen van ongewone voorvallen en de nadelige gevolgen daarvan, bedoeld in artikel 19.1 van de wet.

Dit wordt nu niet opgenomen in de vergunningaanvraag. Is dit wel juist verwoord of bedoelt men iets anders? Moet de HAZOP toegevoegd worden ?

Artikel 7.37

Dit artikel geldt ook voor het opslaan van goederen in verpakking op grond van artikel 3.27 BAL. Bij de toelichting bij dat artikel staat als reden voor het regelen op rijksniveau: "De nadelige gevolgen voor het milieu die deze activiteit kan veroorzaken zijn vooral de gevolgen voor

externe veiligheid vanwege de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen en bodemverontreiniging".

Wij vinden het daarom vreemd dat bij een vergunningaanvraag voor een opslag van verpakte stoffen moet worden aangegeven hoeveel ZZS wordt geëmitteerd en welke mogelijkheden er zijn om deze emissies in te perken. In principe wordt er niet geëmitteerd bij opslag van verpakte gevaarlijke goederen.

Lid f: Nieuw is dat de coördinaten van tanks in de aanvraag vermeld moeten worden. De bedoeling is niet duidelijk, waarom is de aanduiding op de plattegrond niet meer voldoende? Bovendien is dit typisch informatie die in een PGS genoemd zou zijn waar er vereisten van de installatie genoemd zijn. Waarom verwijst men niet direct naar de PGS?

Lid j: In PGS 9 staat welke maatregelen getroffen moeten worden voor het opslaan van genoemde gassen. Het is onduidelijk waarom deze maatregelen hier opgenomen worden.

Lid k: Idem als lid j maar dan voor PGS 12

Lid l: idem als lid j en k maar dan voor PGS 19.

Lid l

verwijst voor brandbare stoffen van ADR-klasse 2 naar PGS 19. PGS 19 gaat alleen over butaan en propaan en brandbare gassen kunnen ook giftig of corrosief zijn. Dit zou ingeperkt moeten worden tot ADR-klasse 2 "zonder bijkomend gevaar" en eigenlijk alleen propaan en butaan.

In het algemeen vragen wij ons ook hier weer af of de nadruk op deze detailleringen wel passen in de breed en algemeen opgezette Omgevingswet. Dit is toch typisch iets wat in voorkomend geval in het kader van vergunningsverlening bekeken en beoordeeld wordt.

Artikel 7.38

Lid 1a noemt "het soort vloeistof dat wordt opgeslagen;" Wordt hier de gevarenklasse bedoeld of dun of dik vloeibaar of de gevaren van de stof of stofnaam en CAS-nummer. Ons voorstel is het UN-nummer en Verpakkingsgroep.

Onder e (weer) een aparte benoeming van de zzs terwijl toch al alle stoffen die worden geëmitteerd worden opgegeven (welke en hoeveel).

Artikel 7.40

lid 1b vraagt welke ADR-klassen worden opgeslagen en hoeveel. Daar vallen ook de acuut toxische stoffen onder die ook nog een keer onder 1d worden gevraagd. De CLP categorie onder lid 1d is niet begrensd tot de acute toxiciteit categorie 1, 2 en 3, maar categorie 4 hoort hier volgens de CLP (artikel 3.1.2.1) ook bij. Die categorie 4 hoort hier volgens ons echter niet bij.

Onder i wordt gevraagd om de coördinaten van de opslagplaats. Dit gaat wel erg ver in detail.

Onder j staat de volgende zin "j. "een beschrijving van de maatregelen die worden getroffen om te voldoen aan PGS 15;". Wij gaan ervan uit dat als voldaan moet worden aan PGS, daar geen aparte beschrijving in de aanvraag voor nodig zou moeten zijn. Dit is vrij algemeen en onduidelijk.

Het geldt ook voor lid "k" over ongewone voorvallen.

7.38: idem

Artikel 7.49.

lid h en j. Het is onduidelijk waarom hier beschreven moet worden in welke mate ZZS wordt geëmitteerd en de mogelijkheden om ZZS in de lucht te beperken. Men zou verwachten dat primair ZZS naar water wordt bekeken. Daarnaast wordt informatie over ZZS gevraagd in het Bal onder 5.4.3. Het vragen over ZZS is erg verspreid in het Bal en de omgevingsregeling. Het lijkt veel dubbelop.

Artikel 7.54

lid 2: Bij een aanvraag worden ook genoemd de naam en functie van de bestuurder van de Seveso-inrichting, als dat een ander is dan degene die de Seveso-inrichting exploiteert. Is wel duidelijk wat er onder bestuurder en wat er onder exploitant van een Seveso inrichting wordt verstaan? De richtlijn maakt dit onderscheid ook niet. Dit lijkt ons een bron voor discussies.

Hoofdstuk 14 leges

Hierbij hebben wij nog de nodige vragen.

Klopt de verwijzing naar artikel 14.1 van de wet. (13. 1?)

De regels gelden voor de rijksleges. Rest de vraag hoe de bevoegde gezagen hiermee omgaan. Worden door provincies en gemeenten dezelfde tarieven gehanteerd of is het ieder voor zich?

artikel 14.14 lid 2: wat is bedoeld met de omgevingsvergunning? Alleen de lozingsvergunning? Is een lozingsvergunning dan even duur als een wijziging daarvan ?

Reeds twee weken na de aanvraag voor een nieuwe vergunning ontvangt men een begroting (op uurbasis) en dan moet men al meteen de hele som betalen? Dit is wel een vooruit betaling.

Wij krijgen de indruk dat er heel royaal begroot zal worden nu het alleen over terugbetaling lijkt te gaan.

Worden de uren door ambtenaren besteed in het vooroverleg ook bij de aanvrager in rekening gebracht? Zo wordt een ietwat complexere aanvraag wel een heel dure aangelegenheid. Als het uurtarief ook wordt gehanteerd voor het natuurdeel (wat nu nog de vergunning Wet natuurbescherming is) waar nu al een fors vast bedrag in rekening wordt gebracht wordt dit een wel heel hoge drempel voor het starten van nieuwe activiteiten. Het gekozen geeft bedrijven de indruk dat zij ook moeten betalen voor mogelijk inefficiënte werkwijzen van de overheid. Is er een controlemechanisme of de geclaimde uren ook daadwerkelijk zijn besteed en is er ook een maximum?

Bezwaar maken tegen de beschikking met het legesbedrag houdt de vergunningverlening op.

Dat bevordert niet een snelle vergunningverlening die toch ook van belang is. Dit "vooruit betalen" systeem zet bedrijven voor het blok, dat vinden wij in dat kader niet gewenst, te meer daar het bij nieuwe projecten om forse bedragen kan gaan. Bovendien is het geen stimulans om snel te vergunnen. Een stapsgewijze aanpak lijkt daarom niet meer dan redelijk.

Is het niet vreemd dat voor een lozingsvergunning een forfaitair bedrag van meer dan € 8000 erbij komt als de activiteit ook mer plichtig is?

En voor een VR rapport € 3.428? Zijn dit de gemiddelde kosten behandeling door de overheid en zijn die forfaitair te verdedigen?

Wat zijn gevolgen voor de leges bij de vijfjaarlijkse actualisatie van het VR?

Waarom ook betalen voor bekendmaking in een krantje als binnenkort de bekendmaking door de overheid altijd digitaal moet? Als het een keuze is voor extra dienstverlening door de overheid dan dienen zij die uit algemene middelen te betalen.

Onduidelijk m.b.t. art. 14.24 en 14.25;

Stel iemand heeft één vergunning voor meerdere Mba's aangevraagd en deze is geschikt. Op enig moment vindt uitbreiding plaats met een nieuwe Mba. Betekent dit een wijziging van de bestaande vergunning (waaraan een Mba wordt toegevoegd) met legeskosten zoals genoemd in 14.25 of kan dit door het BG beschouwd worden als een aanvraag voor een Mba en wordt het uurtarief € 125 (of het nog niet bekende bedrag dat een provincie als BG gaat heffen) in rekening gebracht? Idem voor toevoegen van een Mba aan een 'koepelvergunning' voor een Seveso inrichting.

Slot

Zoals gezegd is het vrij lastig om de knelpunten te kunnen inschatten van de veelheid aan wijzigingen die er nu worden voorgesteld.

Vooraf daar waar de toelichting voorschriften verder aanscherpt vinden wij dat ongewenst. Wij zijn graag bereid de aangeduide, maar ook andere punten nader te bespreken.

Met vriendelijke groet,

mr. J.M.H. Roosen