

Samenvatting ontwerp Besluit activiteiten leefomgeving

Het Besluit activiteiten leefomgeving is één van de vier AMvB's die uitvoering geven aan de Omgevingswet. Het besluit bevat, samen met het Besluit bouwwerken leefomgeving, de algemene regels waaraan burgers en bedrijven zich moeten houden als ze bepaalde activiteiten uitvoeren in de fysieke leefomgeving. Ook bepaalt het besluit, voor welke activiteiten een omgevingsvergunning nodig is.

Dit besluit bevat regels om het milieu, waterstaatwerken, wegen en spoorwegen, zwemmers en cultureel erfgoed te beschermen. De regels ter bescherming van het spoor en de zwemmers worden met het Invoeringsbesluit Omgevingswet ingevoegd.

Het Besluit bouwwerken leefomgeving bevat voornamelijk regels over veiligheid, gezondheid en duurzaamheid bij (ver)bouwen, gebruiken en slopen van bouwwerken.

Het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat de inhoudelijke kaders voor overheidsorganen, waarbinnen zij hun taken en bevoegdheden op het terrein van de fysieke leefomgeving uitoefenen.

Het Omgevingsbesluit regelt welk bestuursorgaan het bevoegd gezag is om een omgevingsvergunning te verlenen. Ook regelt het welke bestuursorganen, adviesorganen en adviseurs betrokken moeten worden bij de besluitvorming, de invulling van procedures en stelt het regels aan een aantal op zichzelf staande onderwerpen zoals de milieueffectrapportage.

Reikwijdte van de Omgevingswet

De Omgevingswet gaat over beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Hiervoor stelt Rijk alleen regels als dat nodig is op basis van nationaal beleid of als dat voortvloeit uit internationale verplichtingen.

Er zijn vijf typen maatschappelijke opgaven op het terrein van de fysieke leefomgeving waarvoor het Rijk regels stelt:

- Het beschermen van kwetsbare onderdelen van fysieke leefomgeving, zoals gebouwen waar mensen verblijven. Hiervoor gelden regels met het oog op geur, geluid en externe veiligheid. Ook cultureel erfgoed wordt gezien als een kwetsbaar onderdeel, waarvoor in dit besluit regels zijn gesteld.
- Het beschermen van onderdelen van de fysieke leefomgeving van nationaal belang, zoals rijkswegen en waterstaatswerken in beheer van het Rijk tegen gevolgen van activiteiten.
- De zorg voor een aanvaardbare kwaliteit van specifieke onderdelen van de fysieke leefomgeving, zoals de kwaliteit van de buitenlucht, de bodem of het oppervlaktewater.
- Het waarborgen van een aanvaardbare kwaliteit van onderdelen van de fysieke leefomgeving waar een eigenaar of beheerder aan zet is, zoals de minimumkwaliteit van bouwwerken en kwaliteit van badgelegenheden.
- Het benadrukken van algemene belangen, zoals het belang van het beschermen van de gezondheid of het waarborgen van de veiligheid, waaronder het voorkomen van rampen.

Waar gaat dit besluit over?

- *Aanwijzing activiteiten waaraan het Rijk regels stelt*

Dit besluit bepaalt over welke activiteiten in de fysieke leefomgeving door het Rijk regels worden gesteld en wat daarbij de verhouding is tussen algemene rijksregels en vergunningplichten.

- *Aanwijzing bevoegd gezag voor algemene rijksregels*

Dit besluit bepaalt welk bestuursorgaan bevoegd gezag is voor de algemene rijksregels. Het gaat om het bevoegd gezag waaraan een melding wordt gedaan, dat een maatwerkvoorschrift kan stellen, dat beslist op een verzoek tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel en dat zorg draagt voor de bestuursrechtelijke handhaving van de algemene rijksregels. Het bevoegd gezag voor het verlenen van een omgevingsvergunning wordt in het Omgevingbesluit aangewezen.

- *Keuze voor het type voorschriften*

Activiteiten en de gevolgen daarvan voor de fysieke leefomgeving verschillen van elkaar, en dat vraagt om verschillende type regels.

De basis zijn specifieke zorgplichten, die een beroep doen op de eigen verantwoordelijkheid van degene die de activiteit.

Wanneer de nadelige gevolgen voor de leefomgeving daarom vragen, kunnen meer uitgewerkte regels nodig zijn om die gevolgen te beperken. Deze regels hebben de vorm van doelvoorschriften, middelvoorschriften en informatieverplichtingen.

Voor een deel van de activiteiten geldt een meldingsplicht. Het betreft activiteiten waarbij het gelet op de potentiële nadelige gevolgen wenselijk is, dat de activiteit niet mag starten, voordat het bevoegd gezag daarvan op de hoogte is gebracht.

Wanneer het noodzakelijk is dat het bevoegd gezag een activiteit voorafgaand beoordeelt, voorschriften daarvoor opstelt en expliciet instemt met de uitvoering daarvan, is een omgevingsvergunning vereist. Doorgaans gaat het om complexere activiteiten met potentieel grote gevolgen.

Belangrijkste verbeteringen

- *Vereenvoudiging*

Het Besluit activiteiten leefomgeving draagt bij aan de vereenvoudiging van het omgevingsrecht. Een groot aantal rijksregels voor activiteiten zijn samengebracht in dit besluit. Voorheen waren ze verspreid over meer dan twintig wetten, amvb's en ministeriële regelingen. De regels zijn vanuit een samenhangende visie geschreven en zo geharmoniseerd. De regels zijn opnieuw geordend en waar mogelijk zijn regels geschrapt. Hierdoor zijn regels duidelijker en beter na te leven.

- *Invulling van het uitgangspunt "decentraal, tenzij"*

Op hoofdlijnen zijn er drie redenen om als Rijk regels te stellen over activiteiten:

1. vanwege de aan Rijk toebedeelde taken (zoals bij rijkswegen en rijkswateren, en bij bescherming van rijksmonumenten),
2. om een gelijk speelveld en gelijk beschermingsniveau te borgen (zoals bij preventieve locatieafhankelijke maatregelen bij activiteiten met nadelige gevolgen voor het milieu),
3. in verband met internationaalrechtelijke verplichtingen (zoals bij een deel van de milieuregels en regels ter bescherming van het werelderfgoed).

Bij de totstandkoming van dit besluit is steeds uitdrukkelijk gekeken of regulering nodig is, en zo ja of regels onderdeel moeten zijn van de rijksregelgeving of juist beter decentraal kunnen worden gesteld. Dit geeft invulling aan het uitgangspunt "decentraal, tenzij".

Dit heeft geleid tot een substantiële daling van het aantal bedrijven waarvoor het Rijk de milieugevolgen volledig regelt. De algemene rijksmilieuregels zijn beperkt tot de technische, locatieafhankelijke eisen die landelijk aan bedrijven kunnen worden gesteld.

Het Besluit activiteiten leefomgeving en Besluit kwaliteit leefomgeving zijn opgesteld vanuit het uitgangspunt dat locatieafhankelijke regels met betrekking tot bijvoorbeeld geluid, geur en externe veiligheid ter bescherming van omwonenden of ter bescherming van regionale watersystemen beter kunnen worden gesteld door gemeenten en waterschappen, gekoppeld aan de specifieke

locaties. Deze regels worden daarom gesteld in het omgevingsplan of in de waterschapsverordening, waarbij het Rijk zo nodig instructieregels stelt. De rijksregels over activiteiten en de decentrale regels sluiten daardoor beter op elkaar aan, en zijn voor de burger beter toegankelijk.

- *Als rijksregels gelden, zijn ze toegesneden op de activiteiten en beter toegankelijk*

Het Besluit activiteiten leefomgeving is bij het structureren van de regels zo veel mogelijk uitgegaan van het gezichtspunt van de initiatiefnemer en helpt hem daarbij zijn weg te vinden in de regels. Een goed voorbeeld hiervan zijn de regels voor milieubelastende activiteiten, zoals opgenomen in hoofdstuk 3. Deze activiteiten zijn gekoppeld aan voor de initiatiefnemer herkenbare bedrijfstakken of type bedrijven. Per type bedrijf worden de milieubelastende activiteiten opgesomd, die vergunningplichtig zijn. Via een richtingaanwijzer wordt expliciet aangegeven welke andere inhoudelijke regels van toepassing zijn op de activiteit. Hierdoor weet een initiatiefnemer meteen waar hij aan toe is. Deze betere toegankelijkheid schept randvoorwaarden voor een betere naleving van de regels en daarmee voor een betere bescherming van de fysieke leefomgeving.

- *Algemene rijksregels zijn het uitgangspunt*

De algemene rijksregels in dit besluit zijn zodanig opgebouwd, dat naarmate het risico groter is, de regels meer waarborgen bieden, waarbij geen onnodige regels worden gesteld, en administratieve lasten zo beperkt mogelijk zijn:

- De specifieke zorgplicht vormt voor alle categorieën van activiteiten het fundament waarop de meer uitgewerkte regels voortbouwen en geldt ook naast een eventuele vergunningplicht. Deze brede toepassing van de specifieke zorgplicht heeft als voordeel dat meer uitgewerkte regels beperkt kunnen blijven tot de hoofdzaken en dat in algemene regels en vergunningen geen voorschriften meer hoeven te worden opgenomen die vanzelfsprekend zijn.
- Waar mogelijk is in het besluit voor doelvoorschriften gekozen. Dit heeft als voordeel dat degene die de activiteit uitvoert zelf maatregelen kan kiezen. Waar zowel doelvoorschriften als middelvoorschriften kunnen worden geformuleerd, zijn indien doelmatig zogenoemde erkende maatregelen opgenomen. Deze zijn niet verplicht, maar als ze correct worden uitgevoerd, wordt aan het doelvoorschrift voldaan. De erkende maatregel geeft duidelijkheid en gebruiksgemak, het doelvoorschrift laat ruimte voor zelfgekozen maatregelen en innovatie.
- Als niet een doelvoorschrift geldt, maar een concrete maatregel verplicht is, omschrijft het besluit welk doel met die maatregel wordt beoogd, zodat de initiatiefnemer beter kan bepalen welke alternatieve, gelijkwaardige maatregel hij ook kan treffen en het bevoegd gezag deze gemakkelijker kan toetsen.
- Doorverwijzingen naar technische normen en andere documenten zijn kritisch bezien, wat waar nodig zowel tot aanpassing van verwijzingen als de documenten heeft geleid.
- Als initiatiefnemers om informatie wordt gevraagd, is dat zo beperkt, concreet en eenduidig mogelijk.
- Als een voorafgaande melding nodig wordt geacht, zijn de gegevens die voor een melding moeten worden aangeleverd eenduidig en zo beperkt mogelijk. Daarmee wordt ook voorkomen dat er een verschil van inzicht kan ontstaan over welke gegevens verstrekt moeten worden, en of de melding juist is gedaan. De meldingstermijnen zijn geharmoniseerd. In de meeste gevallen moet vier weken vooraf worden gemeld, wat het bevoegd gezag de tijd geeft voor een eventuele actie, zoals initiële controle.
- *Waar mogelijk zijn vergunningplichten ingeperkt*

In het Besluit activiteiten leefomgeving is het aantal vergunningplichten verder teruggedrongen door een verschuiving naar algemene regels, vooral bij onderwerpen waar algemene regels nog niet of beperkt werden ingezet. Zo daalt bijvoorbeeld het aantal vergunningen in beperkingengebieden van rijkswegen substantieel.

Vergunningplicht is in dit besluit alleen aan de orde als het noodzakelijk wordt geacht dat het bevoegd gezag voorafgaand met de activiteit instemt en daarvoor voorschriften formuleert. In veel gevallen heeft die noodzaak te maken met internationaalrechtelijke verplichtingen. Aanvullend hierop wordt alleen voor een vergunningplicht gekozen als de regels voor de activiteit op het specifieke geval moeten worden afgestemd en als daarom niet met algemene regels volstaan kan worden.

De omvang van de vergunningplicht is ook afgestemd op de risico's voor de leefomgeving. Bij veel activiteiten wordt de vergunning beperkt tot datgene waarvoor daadwerkelijk individuele beoordeling nodig is. Zo hoeft niet altijd het hele bedrijf vergunningplichtig te zijn, maar bijvoorbeeld alleen een technische installatie.

Bij een beperkt aantal complexe bedrijven met substantiële risico's voor de fysieke leefomgeving is de vergunning wel het voornaamste normerende document en omvat deze de hele activiteit. Gedeputeerde staten zijn bevoegd gezag voor alle algemene rijksregels en vergunningplichten die voor deze bedrijven gelden, met uitzondering van wateractiviteiten.

- *Rijksregels bieden mogelijkheden voor maatwerk*

Het Besluit activiteiten leefomgeving biedt ruime mogelijkheden voor maatwerk. Hierdoor is het mogelijk om in specifieke gevallen onnodige belemmeringen voor het uitvoeren van activiteiten weg te nemen. Dit biedt een initiatiefnemer bijvoorbeeld kansen voor innovatieve activiteiten.

Maatwerk kan in specifieke gevallen ook nodig zijn voor bescherming van de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld als aanvullende maatregelen nodig zijn om significante verontreiniging tegen te gaan of om aan omgevingswaarden te voldoen. Dat mogelijkheid tot maatwerk ruim wordt geboden, betekent niet dat maatwerk breed moet worden toegepast. Uiteraard is maatwerk geen vrijbrief voor het naar eigen inzicht aanpassen van de regels. Zo is maatwerk uitdrukkelijk niet bedoeld om zonder aanleiding af te wijken van de in algemene regels geformuleerde preventieve en technische maatregelen. Maatwerk moet steeds adequaat worden gemotiveerd, en het stellen van maatwerk is voorzien van rechtsbescherming.