

Totstandkoming besluit en consultatie

1. Totstandkoming besluit

Bij de totstandkoming van het Besluit activiteiten leefomgeving is een veelheid aan organisaties en partijen betrokken geweest. In artikel 23.5 van de Omgevingswet is de betrokkenheid van het parlement voor het Besluit activiteiten leefomgeving via de voorhangprocedure geregeld. Daarnaast hebben ook veel maatschappelijke organisaties en partijen uit de uitvoeringspraktijk inbreng geleverd voor de ontwikkeling van het Besluit activiteiten leefomgeving, zowel tijdens de formele consultatie als op andere momenten in het proces. In deze paragraaf worden de processen voor de informele en formele consultatie en de voorhang in het parlement beschreven. Daarna worden in de tweede paragraaf een aantal centrale onderwerpen uit de consultatie uitgelicht. De wijze waarop de overige consultatiereacties zijn verwerkt wordt nader toegelicht in de derde paragraaf.

Informele consultatie

Bij de totstandkoming van het Besluit activiteiten leefomgeving is een zorgvuldig en uitgebreid proces doorlopen. Voor een zo groot mogelijk draagvlak en een goede beleids- en wetgevingskwaliteit werden kennis en ervaringen uit de praktijk op veel manieren betrokken bij de ontwikkeling van de ontwerpversie van de AMvB's onder de Omgevingswet. Er heeft veelvuldig overleg plaatsgevonden met de medeoverheden, het bedrijfsleven, de wetenschap en belangenorganisaties op het gebied van milieu, natuur, landschap, erfgoed, landbouw, recreatie en water, en met het Overlegorgaan Infrastructuur en Milieu (OIM). In zogenoemde "botsproeven" werden de belangrijkste onderdelen van de AMvB's nadrukkelijk getest met praktijkcasussen. Hierbij was een brede vertegenwoordiging vanuit die praktijk betrokken. Voorafgaand aan de toetsing en consultatie is het Besluit activiteiten leefomgeving samen met de drie andere AMvB's doorgelicht door de bestuurlijke koepels, de Stichting Natuur&Milieu, VNO-NCW en het OIM. Dit gehele proces heeft veel verbetervoorstellen opgeleverd. De AMvB's werden tussentijds regelmatig aangescherpt met resultaten van deze overleggen, botsproeven en commentaarrondes.

Formele consultatie

In de periode 1 juli tot en met 16 september 2016 heeft de internetconsultatie op de ontwerp-AMvB's plaatsgevonden en de formele toetsing was van 1 juli tot en met 1 oktober 2016. In totaal hebben circa 250 organisaties en individuen gebruik gemaakt van de consultatiemogelijkheid, waaronder VNO/NCW, de Stichting Natuur en Milieu, de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM), de Commissie voor de Milieueffectrapportage (Commissie mer), Omgevingsdienst NL, het Overleg Platform Bouwregelgeving (OPB), het Overleg Infrastructuur en Milieu (OIM), Vereniging van Waterbedrijven (VEWIN), de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI), ProRail, Brandweer Nederland, GGD Nederland en GHOR Nederland, Geonovum, de Federatie Grote Monumentengemeenten (FGM) en het College van Rijksadviseurs (CRA). Ook zijn de ontwerp-AMvB's vanwege de code Interbestuurlijke Verhoudingen voorgelegd aan het IPO, de VNG en de UvW. De wijze waarop de consultatiereacties zijn verwerkt in het Besluit activiteiten leefomgeving en de toelichting wordt hieronder toegelicht. Tijdens de consultatie zijn ook reacties ingediend over de invoeringsregelgeving, de implementatie en het Digitaal Stelsel Omgevingswet ingediend. Deze reacties worden betrokken bij de trajecten voor die onderdelen van het stelsel.

Gelijktijdig met de consultatie werden de ontwerp-AMvB's onderworpen aan een toets op administratieve en bestuurlijke lasten door het Adviescollege toetsing regeldruk, op milieueffecten door het RIVM en op gevolgen voor de rechtspraak door de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

2. Centrale thema's in consultatiereacties

De toetsversies van de AMvB's zijn overwegend positief ontvangen. In de consultatiereacties is veel waardering en steun uitgesproken voor de ingeslagen richting met meer samenhang en flexibiliteit in de regelgeving, een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving en het vroegtijdig betrekken van burgers, bedrijven en belanghebbenden. Veel partijen hebben aangegeven dat het werken met aanvullingswetten voor grote beleidswijzigingen het lastig maakt in de consultatiefase al een overkoepelend oordeel te geven. De regering begrijpt dit, maar hecht aan een zorgvuldige behandeling van deze wijzigingen in het parlement in eigenstandige trajecten.

Hoewel de meeste punten uit de toetsing en de consultatie gingen over specifieke en veelal technische aspecten, was er ook een aantal centrale thema's uit de consultatiereacties te destilleren. Dit zijn de thema's afwegingsruimte voor gemeenten, sturen op gebruiksruimte, gezondheid, complexe bedrijven, participatie, energietransitie en digitaal stelsel Omgevingswet.

Voor zover deze centrale thema's ook voor het Besluit activiteiten leefomgeving relevant zijn, worden ze hieronder toegelicht.

Afwegingsruimte voor gemeenten, waterschappen en provincies

Veel organisaties hebben bij de consultatie gereageerd op de bestuurlijke afwegingsruimte. Het bedrijfsleven was enerzijds zeer positief over de grotere flexibiliteit vanwege de mogelijkheden voor nieuwe bedrijven en bedrijfsactiviteiten. Anderzijds pleitten bedrijven voor terughoudend gebruik van dit instrumentarium door gemeenten voor een gelijk speelveld. Gemeenten hebben positief gereageerd op de extra bestuurlijke afwegingsruimte, maar hadden vragen over de wijze waarop dit kan worden ingezet. Ook waren er zorgen over mogelijke lastenverzwaringen en beroepsprocedures. De Stichting Natuur&Milieu, de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit en de Brabantse Milieufederatie waren bezorgd over de waarborgen voor een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Actal wees op de mogelijke gevolgen voor regeldruk en lastenvermindering.

De consultatiereacties waren samen met de in het kader van de voorhang aangenomen moties aanleiding om de mogelijkheden en de grenzen van bestuurlijke afwegingsruimte in het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving op een aantal punten verder te verduidelijken, en op een enkel punt aan te scherpen. Zo is nu bepaald dat voor de geluidbelasting van tijdelijke geluid gevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties de gemeente moet bezien of de geluidbelasting veroorzaakt door activiteiten aanvaardbaar is¹. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor het tijdelijk gebruik van leegstaande kantoren als woningen. Ook is in de nota van toelichting van het Besluit kwaliteit leefomgeving verduidelijkt wat, gelet op de Algemene wet bestuursrecht, verwacht wordt bij de motivering van een besluit om af te wijken van de grenswaarden en dat de afwijking niet langer duurt dan noodzakelijk is². Voor decentrale omgevingswaarden is duidelijker toegelicht dat decentrale overheden een besluit tot het stellen van omgevingswaarden en regels ter realisatie daarvan weloverwogen moeten nemen. In de tekst van het Besluit kwaliteit leefomgeving is daarbij expliciet gemaakt dat hier ook de economische effecten bij moeten worden betrokken³. In algemene zin is verder naar aanleiding van de consultatie in de toelichting bij dat besluit veel aandacht besteed aan de toepassing van de afwegingsruimte bij de regels voor geluid. Ook is de provinciale afwegingsruimte voor zwemwater en het natuurnetwerk Nederland verhelderd.

De bestuurlijke afwegingsruimte bij het Besluit activiteiten leefomgeving bestaat uit de mogelijkheden voor maatwerk. Volgens de regering is de inzet van maatwerk essentieel voor de vereenvoudiging van regels, de vermindering van regeldruk en het bereiken van een balans tussen beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Naar aanleiding van de consultatiereacties

¹ Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 74.

² Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 73.

³ Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 57.

is een beperking op het stellen van maatwerkvoorschriften over meet- en rekenmethoden geschrapt voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk. Verder zal de regering, ook naar aanleiding van de consultatie en ter uitvoering van de motie van de leden Çegerek en Veldman het effect van decentrale afweegruimte op het gelijke speelveld, de regeldruk voor bedrijven en het beschermingsniveau opnemen als onderdeel van de implementatiemonitor⁴. Daarnaast is de bevoegdheid om gegevens op te vragen ter voorbereiding van een besluit over ambtshalve maatwerk ingeperkt (op dezelfde wijze als voor het actualiseren van vergunningplichtige gevallen is geregeld in de Omgevingswet).

Naar aanleiding de behandeling in de Tweede Kamer en een motie⁵ is er gemeentelijke afwegingsruimte in het Besluit bouwwerken leefomgeving geïntroduceerd om ontheffing van de bruikbaarheidseisen voor woningen mogelijk te maken. Het oorspronkelijke voornemen om deze regels te schrappen en de markt in dit verband meer ruimte te bieden, is voor woningen teruggedraaid. Hier hebben diverse organisaties in de consultatie om gevraagd. In de uitwerking wordt gemeenten de mogelijkheid geboden in het omgevingsplan maatwerkregels te stellen waarmee deze landelijk uniforme regels kunnen worden versoepeld.

Sturen op gebruikruimte

Over de sturing op gebruikruimte werden in de consultatiereacties twee centrale vragen gesteld. Medeoverheden, met name VNG, G4, G32 en IPO, vroegen hoe zij het nieuwe instrumentarium kunnen toepassen om de gebruikruimte te verdelen en hoe gemeenten kunnen voldoen aan de opdracht om te komen tot een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. De Raad voor de rechtspraak verzocht om nadere toelichting over verdeling van gebruikruimte en schaarse vergunningen. Daarnaast vroeg een aantal partijen of de medeoverheden voldoende zijn geëquipeerd of dat instructieregels moeten worden gesteld die de belangenafweging tussen aspecten of activiteiten sturen.

In het nieuwe stelsel wordt het omgevingsplan het belangrijkste instrument om te sturen op gebruikruimte. De regering vindt het belangrijk dat gemeenten voldoende inzicht krijgen in en ervaring opdoen met de mogelijkheden van het omgevingsplan om te sturen op gebruikruimte. Daarom zijn in de nota's van toelichting van het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit kwaliteit leefomgeving deze mogelijkheden van het omgevingsplan uitgebreider toegelicht. Naar aanleiding van de gestelde vragen is verduidelijkt dat in veel gevallen de algemene regels voor activiteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving en voor geur en geluid de standaardnormen in het Besluit kwaliteit leefomgeving volstaan en dat een planmatige verdeling van de gebruikruimte in veel gevallen niet nodig is. Ook zal in het implementatieprogramma Aan de slag met de Omgevingswet extra aandacht aan het onderwerp gebruikruimte worden besteed. Voor de vraag over instructieregels ziet de regering geen reden om verdere instructieregels te stellen hoe gemeenten en provincies de verschillende aspecten in de fysieke leefomgeving moeten afwegen. Het nieuwe stelsel voegt weliswaar enkele elementen toe aan de belangenafweging en neemt een aantal belemmeringen weg, maar de bestuursorganen zijn al vertrouwd met het maken van dit soort bredere belangenafwegingen.

Complexe bedrijven

In de consultatie hebben IPO en de chemische industrie hun waardering uitgesproken voor de voorgestelde regeling in de AMvB's voor complexe bedrijven. Wel hadden zij en andere partijen diverse vragen bij dit onderwerp. Ook uitten verschillende partijen hun zorgen over enkele aspecten van de regeling. De koepels van bedrijven hadden zorgen over de verhouding tussen de algemene regels en voorschriften in de vergunning en over de toepassing van het begrip 'significante verontreiniging' bij het beoordelingskader voor de milieuvergunning. Ook wezen zij op

⁴ Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 75.

⁵ Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 55.

onduidelijkheden die kunnen ontstaan over het samenstel van de algemene regels en de omgevingsvergunning. Het IPO vond dat provincies voor complexe bedrijven een integrale beoordeling moet kunnen maken. Daarom wilde zij dat gemeenten alleen een adviesrol krijgen bij afwijking van het omgevingsplan. De VNG wilde niet alleen een adviesrol voor gemeenten, maar vond juist dat het omgevingsplan een belangrijkere rol moet krijgen als beoordelingskader voor een vergunning van milieubelastende activiteiten.

Complexe bedrijven hebben een bijzondere positie binnen het stelsel. Het gaat om bedrijven die bovenlokale milieurisico's veroorzaken en die grote invloed kunnen hebben op ruimtelijke keuzes in de omgeving. Naar aanleiding van de consultatiereacties heeft de regering een aantal zaken gewijzigd om de bijzondere positie van complexe bedrijven in het stelsel verder te verduidelijken en versterken. In het Omgevingsbesluit is vanwege de nauwe verhouding tussen regels in de omgevingsvergunning en de regels in het omgevingsplan een bijzondere regeling voor de betrokkenheid van de gemeente bij het verlenen van een afwijkvergunning opgenomen. Bij complexe bedrijven heeft het college van B&W geen instemmingsrecht op omgevingsvergunningen voor het afwijken van het omgevingsplan als de afwijking nodig is voor een goede uitvoering van de Seveso-richtlijn en de Richtlijn industriële emissies. Wel heeft het college van B&W in dat geval adviesrecht.

Bij het Besluit kwaliteit leefomgeving waren de consultatiereacties aanleiding om in het besluit en de artikelsgewijze toelichting de betekenis van het omgevingsplan bij de beoordeling van de omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten te verduidelijken. Hiervoor is aangegeven dat het omgevingsplan een informatiebron is om invulling te geven aan het (Europeesrechtelijke) begrip 'significante milieuverontreiniging'. Daardoor moet het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit motiveren op welke wijze de regels in het omgevingsplan de inhoud van het besluit hebben beïnvloed.

Bij het Besluit activiteiten leefomgeving heeft de regering vanwege de consultatiereacties over de verhouding tussen algemene rijksregels en de vergunning gekeken naar de balans tussen de vergunning en algemene regels en de vindbaarheid van de regels voor deze bedrijven. Dit heeft geleid tot een aanpassing in de structuur van het Besluit activiteiten leefomgeving, zodat binnen hoofdstuk 3 regels voor complexe bedrijven bij elkaar zijn gebracht in afdeling 3.3. Ook worden de richtingaanwijzers in deze afdeling beperkt tot regels die specifiek op deze bedrijven zijn gericht en vooral, maar niet alleen, vanwege Europeesrechtelijke verplichtingen zijn gesteld. De richtingaanwijzers van afdeling 3.4 en verder zijn niet meer van toepassing bij een complex bedrijf. Daardoor zijn algemene rijksregels die bij complexe bedrijven in verhouding tot voorschriften in de vergunning onduidelijkheden zouden kunnen opleveren, niet van toepassing voor complexe bedrijven. Dit betekent niet dat de regels voor complexe bedrijven soepeler worden. Via de vergunningvoorschriften worden regels op maat vastgesteld. Het overgangsrecht zal er in voorzien dat de algemene rijksregels die nu wel gelden voor complexe bedrijven maar in het Besluit activiteiten leefomgeving niet meer, zullen blijven gelden totdat de vergunning is aangepast. Op die manier blijft het beschermingsniveau gewaarborgd. Deze wijziging is in de nota van toelichting van het Besluit activiteiten leefomgeving nader toegelicht.

Energietransitie en doelmatig gebruik van energie

Diverse organisaties zoals de NVDE, Eneco, de Gasunie, Energie Nederland, NUON, Netbeheer Nederland en Tennet gaven aan dat de Omgevingswet essentieel is voor een goede uitwerking van de energietransitie. Zij vonden dat de AMvB's er in samenhang voor moeten zorgen dat in omgevingsplannen aandacht wordt besteed aan de energie- en klimaatdoelen, inclusief doorvertaling van deze doelen naar de gemeente. Ook zouden de AMvB's veranderingen in energie-infrastructuur soepel moeten faciliteren. De Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied had vragen over energiebesparende maatregelen na 2020 en het niet regelen van de onderzoeksplicht voor grote energieverbruikers (EED) in het Besluit activiteiten leefomgeving.

De regering onderschrijft het belang van de energietransitie, zoals ook blijkt uit de in december 2016 gepresenteerde Energieagenda, en de rol van de Omgevingswet met de bijbehorende AMvB's voor die transitie. In de toelichting van het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving wordt nu duidelijker uitgelegd dat een nieuw en samenhangend stelsel van energiebesparende regels voor respectievelijk milieubelastende activiteiten en utiliteitsgebouwen zal worden opgenomen. Verder wordt verduidelijkt dat de internationale en nationale afspraken over energiebesparing ook na 2020 worden uitgevoerd en dat daarbij rekening wordt gehouden met lopende ontwikkelingen, zoals de voorziene herziening van de richtlijn energieprestatie gebouwen (EPBD), het Energieakkoord en de Energieagenda. De regels die voortkomen uit deze ontwikkelingen zullen worden opgenomen in het nieuwe stelsel en het is nadrukkelijk niet de bedoeling om de huidige verplichtingen na 2020 te versoepelen. Voor de richtlijn energie-efficiëntie (EED), inclusief de onderzoeksplicht voor grotere energiegebruikers wordt onderzocht op welke manier de implementatie van de richtlijn in het Besluit bouwwerken leefomgeving en Besluit activiteiten leefomgeving vorm kan krijgen. Daarom is gekozen om deze regels met het Invoeringsbesluit te verwerken in de regelgeving.

Digitaal stelsel omgevingswet

Uit de consultatiereacties bleek dat veel partijen belang hechten aan een goede en tijdige digitale ondersteuning bij de uitvoering van de wet. Verschillende partijen benadrukten het belang van het digitaal stelsel Omgevingswet (DSO) voor de realisatie van de verbeterdoelen inzichtelijkheid en bruikbaarheid bij de wet. Ook wezen diverse partijen in hun consultatiereactie op een reeks aandachtspunten en gebruikerswensen voor het DSO. Onder meer VNO-NCW, de G4 en de G32 gaven aan dat zij willen meedenken over de ontwikkeling van het DSO.

De wettelijke borging van het DSO is niet uitgewerkt in de ontwerpversie van de AMvB's, maar wordt vormgegeven in het voorstel voor de Invoeringswet en het Invoeringsbesluit. Ook zullen uitvoeringsonderzoeken worden gedaan naar de verschillende onderdelen van het digitale stelsel. Het kabinet zal de aandachtspunten die zijn ingebracht bij de consultatie zoveel mogelijk in die trajecten meenemen en betreft partijen zoals VNO-NCW, de G4 en G32 graag bij de ontwikkeling van het DSO. De opmerkingen die in de consultatie zijn gemaakt over omgevingsdocumenten zijn uiteraard wel betrokken bij de vormgeving van hoofdstuk 12 van het Omgevingsbesluit en de bijbehorende toelichting.

3. Overige reacties op het Besluit activiteiten leefomgeving

3.1 Toepassingsbereik van het Besluit activiteiten leefomgeving

In de consultatie hebben diverse partijen opmerkingen gemaakt over het toepassingsbereik en met name over het toepassingsbereik bij milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk. Enerzijds blijkt uit de reacties een brede waardering voor het uitgangspunt 'decentraal, tenzij' op grond waarvan regels voor activiteiten waar mogelijk decentraal worden gesteld. Maar er zijn ook zorgen geuit. In hoofdlijnen hebben deze betrekking op het toepassingsbereik van het Besluit activiteiten leefomgeving (decentraal, tenzij) en op decentrale regels in verhouding tot de vrees voor ongelijk speelveld en regeldruk. Op beide onderwerpen wordt hieronder nader ingegaan.

Reacties over het toepassingsbereik (decentraal, tenzij)

In de consultatie hebben diverse partijen gepleit voor het behoud van bepaalde algemene regels op rijksniveau of voor het creëren van nieuwe rijksregels. G4, Stichting Rioned en enkele omgevingsdiensten vragen om rijksregels te blijven stellen voor meer activiteiten, zodat regels gesteld kunnen worden over de toepassing van een vetafscheider bij activiteiten waarbij bijvoorbeeld sprake is van voedselbereiding, zoals horeca. Stichting Rioned en verschillende

burgers hebben gevraagd om ook regels te blijven stellen in het Besluit activiteiten leefomgeving voor onderwerpen als de lozing van huishoudelijk afvalwater, afstromend hemelwater van daken en lichthinder. De Unie van Waterschappen en de Hiswa hebben gepleit om rijksregels te stellen voor lozingen vanuit de pleziervaart om hiermee te voorkomen dat burgers per waterschap geconfronteerd worden met andere regels over lozingen vanuit de pleziervaart op regionale wateren.

De keuze van het toepassingsbereik van het Besluit activiteiten leefomgeving volgt uit het uitgangspunt 'decentraal, tenzij' van het stelsel van de Omgevingswet. Wat algemene regels over activiteiten betreft kunnen in lijn met dit uitgangspunt regels die per locatie kunnen verschillen het beste door de gemeente of het waterschap worden opgenomen in het omgevingsplan of in de waterschapsverordening. Voor deze situaties is het op landelijk niveau niet goed mogelijk om te definiëren in welke gevallen welke regel moet worden voorgeschreven, wat tot onnodig ingewikkelde of onvoldoende duidelijke rijksregels zou leiden. De decentrale regels kunnen concreter zijn en toegespitst op de locatie, en daarmee dus ook duidelijker voor de gebruiker.

Rijksregelgeving is doelmatig voor het stellen van regels die locatieafhankelijk zijn, en dus in beginsel landelijk kunnen worden vastgesteld, zonder dat in veel gevallen vervolgens maatwerk nodig is. Dat zijn bijvoorbeeld bij milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk regels gebaseerd op beste beschikbare technieken, of landelijk uniforme vergunningplichten die volgen uit Europese regelgeving, zoals voor het omgaan met sommige afvalstoffen.

Bij het opstellen van het Besluit activiteiten leefomgeving is vanuit bovenstaand uitgangspunt gekeken voor welke activiteiten en belangen regels op rijksniveau moeten worden gesteld en bij welke activiteiten en belangen regels beter passen op decentraal niveau. In de nota van toelichting van het Besluit activiteiten leefomgeving is bovenstaande hoofdkeuze nader toegelicht. Naar aanleiding van de consultatie is het toepassingsbereik van het Besluit activiteiten leefomgeving nogmaals beschouwd. Deze beschouwing heeft geleid tot het opnemen van regels over lozingen vanuit pleziervaart in hoofdstuk 15 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Veel pleziervaartuigen varen in het beheersgebied van verschillende waterbeheerders en het zou voor de eigenaren en gebruikers van deze vaartuigen niet handig zijn als de regels per waterbeheerders zouden verschillen. De aard van de belangrijkste regel voor pleziervaartuigen – een verbod op lozing van toiletwater – maakt een lokale afweging ook niet noodzakelijk.

Het pleidooi voor het stellen van rijksregels over huishoudelijk afvalwater, afstromend hemelwater van daken en lichthinder heeft niet geleid tot verbreding van het toepassingsbereik van het Besluit activiteiten leefomgeving. Juist bij die regels gaat het om regels die zodanig locatieafhankelijk zijn, dat decentrale regels concreter en beter toegespitst op de locatie kunnen zijn.

Voorgaande betekent niet dat bij het stellen van regels over activiteiten waarop het Besluit activiteiten leefomgeving niet van toepassing is rijksregelgeving helemaal geen rol speelt. Waar nodig geacht stelt het Rijk in het Besluit kwaliteit leefomgeving instructieregels die betrekking hebben op het invullen van decentrale regels over activiteiten in het omgevingsplan of de waterschapsverordening. Zo worden onder meer instructieregels gesteld waardoor is gewaarborgd dat in het omgevingsplan adequate regels worden gesteld in verband met geluid, externe veiligheid, geur en trilling.

Reacties over regeldruk en gelijk speelveld bij decentrale regels

Diverse insprekers, waaronder VNO/NCW, Horeca Nederland en diverse omgevingsdiensten, hebben in hun reactie aangegeven dat decentrale regels zouden kunnen leiden tot een ongelijk speelveld voor bedrijven. Bovendien vrezen zij dat decentrale regels tot extra regeldruk zouden kunnen leiden.

Zoals hierboven is opgemerkt, lenen met name regels die per locatie kunnen verschillen, zich voor regeling door de gemeente of het waterschap in het omgevingsplan of in de waterschaps-

verordening. Voor deze situaties is het op landelijk niveau niet goed mogelijk om een algemene regel vast te stellen die voor alle mogelijke situaties passend is. Omdat de leefomgeving verschilt, zou een uniforme landelijke regel soms leiden tot te veel of te weinig bescherming. Om dat te voorkomen zou moeten worden voorzien in een ingewikkelde regeling van uitzonderingen. Een regel die onnodig strikt is, of onvoldoende concreet is een daarmee onduidelijkheden oplevert leidt tot extra nalevingskosten en daarmee tot meer regeldruk. In situaties waarin de lokale afwegingen bepalen welke regel passend is, creëren landelijke regels gelet op het voorgaande uiteindelijk niet het gelijke speelveld, waar vooral het bedrijfsleven om vraagt. Als de gemeente kiest voor op de locatie toegesneden regels, kan dat regels opleveren die daadwerkelijk eenvoudig en beter zijn, en die de afweging die een bedrijf maakt over locatiekeuze of uitvoering van zijn activiteit vergemakkelijken. Dit kan ook bijdragen aan vermindering van de regeldruk. Naar aanleiding van de consultatie is het Besluit activiteiten leefomgeving dan ook niet gewijzigd. Uiteraard wordt deze omslag in wijze van regelen voorzien van een adequaat overgangsrecht, waardoor bestaande bedrijven op een bepaalde locatie bij het inwerkingtreden van het stelsel van de Omgevingswet niet in het verrichten van hun activiteiten worden beperkt. De regering is daarnaast met VNO-NCW van mening dat het goed is om te monitoren of het toepassen van maatwerk geen onvoorziene ongewenste effecten heeft voor het gelijke speelveld en de regeldruk. Dit onderwerp zal dan ook opgenomen worden in de implementatiemonitor.

3.2 Structuur van de regels

Inzichtelijke regels, de richtingaanwijzer

In de consultatie is brede waardering geuit, door onder meer LTO, IPO en VNO/NCW voor de opzet van het Besluit activiteiten leefomgeving, waarbij bij de samenhangende milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk door het gebruik van zogenoemde 'richtingaanwijzers' de inzichtelijkheid van de regels sterk is verbeterd en voorkomen wordt, dat voor een activiteit regels gelden die voor die activiteit niet bedoeld zijn. Wel zijn er diverse opmerkingen gemaakt over mogelijke fouten in de verwijzingen of onduidelijkheden daarin. Onder meer de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid vindt dat ten onrechte regels in het Besluit activiteiten leefomgeving niet van toepassing zijn bij bepaalde aangewezen activiteiten.

In het Besluit activiteiten leefomgeving zijn via de richtingaanwijzer alleen inhoudelijke regels van toepassing als de verwachting is dat dit bij die bedrijfstak tot het nemen van maatregelen leidt. Een duidelijk voorbeeld is lassen; die activiteit kan overall een keer voorkomen, maar is alleen in de richtingaanwijzer opgenomen als aannemelijk is dat het bedrijf zoveel last dat afzuiging of emissiebeperkende technieken nodig zijn.

De consultatiereacties zijn gebruikt om de richtingaanwijzers in het Besluit activiteiten leefomgeving verder te verbeteren en te verduidelijken, zonder de systematiek van de richtingaanwijzers te verlaten. Op specifieke onderdelen zijn onjuistheden hersteld en onduidelijkheden nader toegelicht. Zo zijn de richtingaanwijzers van een aantal activiteiten aangevuld met de activiteiten kleinschalig tanken of grootschalig tanken, en is de activiteit reinigen, lijmen en coaten aangezet bij de vangnetparagraaf 'andere industrie'.

Afbakening van de milieubelastende activiteit

In de consultatie zijn verschillende vragen gesteld over de afbakening van de milieubelastende activiteit. Onder meer diverse omgevingsdiensten, FME, Havenbedrijf Amsterdam en het IPO hebben vragen gesteld over de wijze waarop de bedrijfsmatige activiteiten zijn afgebakend, over de betekenis van de begrippen rechtstreekse samenhang en technisch verband, functioneel ondersteunende activiteiten. Insprekers geven aan dat ze nog niet kunnen overzien wat de verschillen zijn met begrenzing via het begrip 'inrichting'. ProRail heeft gevraagd op welke wijze de milieubelastende activiteit wordt afgebakend voor emplacementen. Het IPO vreest voor discussies

tussen het bevoegd gezag en degene die de activiteit verricht over de begrenzing van de milieubelastende activiteit.

In voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet geldende milieuregelgeving speelde het begrip inrichting een belangrijke rol. In het Besluit activiteiten leefomgeving komt dit begrip alleen terug als Seveso-inrichting, in de betekenis van de Seveso-richtlijn, maar niet meer in de nationale betekenis die het in de Wet milieubeheer en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht had. Het gebruik van het begrip activiteit maakt het mogelijk om beter aan te sluiten bij Europese begrippen, om bij de begrenzing van de activiteiten vooral te kijken naar de milieurelevantie van de activiteit en de gevolgen voor de leefomgeving en om meer samenhang aan te brengen tussen regels voor activiteiten, ongeacht of deze binnen of buiten de voormalige inrichting plaatsvinden of wel of niet tijdelijk zijn. Dit maakt de algemene rijksregels ook toekomstbestendig. In de nota van toelichting bij het Besluit activiteiten leefomgeving is dit uitgebreid toegelicht.

De consultatiereacties hadden ook betrekking op de wijze van waarop de activiteiten en vergunningplichten zijn omschreven. Deze zijn gebruikt bij de vormgeving van de aanwijzingen. In de nota van toelichting wordt uitgebreid ingegaan op de wijze van aanwijzing van de activiteiten en de vergunningplichten in het Besluit activiteiten leefomgeving. Daarbij is ook verduidelijkt wat 'functioneel ondersteunend' betekent bij de afbakening van de milieubelastende activiteit. Om de praktijk extra te ondersteunen zal aan de afbakening van de milieubelastende activiteit ook aandacht worden besteed in het kader van de invoeringsbegeleiding.

Wat emplacements betreft wordt naast de totstandkoming van het stelsel van de Omgevingswet nog wordt gewerkt aan een wijziging van de regels voor deze activiteit. De nieuwe regels voor emplacements zullen in een later stadium worden opgenomen.

3.3 Normadressaat

De regels van het Besluit activiteiten leefomgeving zijn gericht tot degene die de activiteit verricht. Diverse insprekers, waaronder VNO/NCW en MKB NL hebben vragen gesteld over dit normadressaat. Zo is gevraagd wie moet zorgen dat de regels in het Besluit activiteiten leefomgeving worden nageleefd, wie moet worden gezien als degene die de activiteit verricht en wie de melding moet doen. Ook is gevraagd wie de normadressaat is voor het naleven van de regels in afdeling 2.7 van het Besluit activiteiten leefomgeving bij een ongewoon voorval en wat dit betekent voor het toezicht op de naleving van de regels door het bevoegd gezag.

Binnen het stelsel van de Omgevingswet wordt degene die de activiteit verricht primair verantwoordelijk geacht voor de naleving van de regels die gelden voor het verrichten van activiteiten. Voor vergunningplichtige activiteiten is dit verwoord in artikel 5.37, eerste lid, van de Omgevingswet. Het gaat daarbij om de vergunninghouder. Deze moet de vergunningvoorschriften zelf naleven en zorgen dat deze door zijn werknemers of contractanten worden nageleefd. Het Besluit activiteiten leefomgeving bevat soortgelijke bepalingen voor de activiteiten die worden geregeld met algemene rijksregels: degene die de activiteiten verricht, moet voldoen aan de regels van het Besluit activiteiten leefomgeving. In de tekst van het besluit is naar aanleiding van de consultatie verduidelijkt dat net als bij vergunningplicht diegene zorg moet dragen voor de naleving van de voorschriften over de activiteit door bijvoorbeeld door werknemers.

Door het aanvragen van een vergunning, het doen van een melding of het verstrekken van gegevens wordt voor het bevoegd gezag duidelijk, wie degene is die de activiteit zal verrichten. Het gaat daarbij dus ook om degene die verantwoordelijk is voor het verrichten van de activiteiten, zoals de eigenaar of de opdrachtgever. Die wordt dan als normadressaat gezien en is aanspreekpunt voor bijvoorbeeld overleg over een maatwerkvoorschrift, of bij een waarschuwing voorafgaand aan handhaving. Het Besluit activiteiten leefomgeving bevat de verplichting om het bevoegd gezag te informeren als de normadressaat wijzigt. Dit laatste is gewijzigd mede naar aanleiding van de consultatie. Hierdoor is het bevoegd gezag op de hoogte van een dergelijke wijziging. Naar aanleiding van de diverse vragen hierover in de consultatiereacties, is het algemeen

deel van de nota van toelichting aangevuld met een nadere verduidelijking. Ook is de normadressaat voor ongewone voorvallen in afdeling 2.7 van het Besluit activiteiten leefomgeving geüniformeerd met de normadressaat voor andere regels. Hiermee is verduidelijkt dat degene die de activiteit verricht ook degene is die de regels in afdeling 2.7 bij een ongewoon voorval moet naleven.

3.4 Specifieke zorgplicht

Er zijn diverse reacties ingebracht over de specifieke zorgplichten in het Besluit activiteiten leefomgeving. Uit de consultatie blijkt een brede steun voor de opname van specifieke zorgplichten. Vanuit het bedrijfsleven is vooral versmalling van het toepassingsbereik van de specifieke zorgplicht bepleit. VNO-NCW wil de specifieke zorgplicht voor milieubelastende activiteiten niet laten gelden voor zover aan de uitgeschreven regels in het Besluit activiteiten leefomgeving wordt voldaan. Het bedrijfsleven vreest dat anders specifieke zorgplichten in de praktijk via maatwerkvoorschriften kunnen leiden tot een verkapt vergunningenstelsel. GGD GHOR stelt juist verbreding van het toepassingsbereik voor naar activiteiten die decentraal worden geregeld. Andere reacties vragen om nadere verduidelijking van de specifieke zorgplicht. In een aantal reacties (o.a. VNCI, DSM, SNR) is gevraagd om explicieter aan te geven dat de zorgplicht alleen betrekking heeft op maatregelen die de initiatiefnemer redelijkerwijs kan treffen. Ook wordt bepleit om de verwijzing in de zorgplicht naar significante verontreiniging niet op te nemen. De Raad voor de rechtspraak wijst in verhouding tot de specifieke zorgplicht op het belang voor bedrijven dat voldoende duidelijk moet zijn wat van hen wordt verwacht en voor bestuursorganen dat duidelijk is wanneer sprake is van een overtreding. Tot slot zijn er reacties over de handhaafbaarheid van de specifieke zorgplicht en de rechtszekerheid voor de initiatiefnemer. IPO en de Stichting Natuur&Milieu spreken hun zorg uit over de handhaafbaarheid van de specifieke zorgplichten. IPO pleit in dit kader onder meer voor aanscherping van de nota van toelichting. Voor Natuur&Milieu gaat het dan met name over niet-evidente overtredingen. Zij pleit ervoor om een deel van de geschrapte regels terug te laten komen in het Besluit activiteiten leefomgeving.

De regering vindt het om meerdere redenen van belang dat de specifieke zorgplicht altijd geldt voor activiteiten die vallen onder het toepassingsbereik. Op deze redenen is uitgebreid ingegaan in de nota van toelichting. Zo moet de initiatiefnemer ook als er uitgewerkte regels gelden zelf blijven nadenken over de gevolgen van zijn activiteit voor de leefomgeving, bijvoorbeeld in geval van een bijzondere omstandigheden waarin niet kon worden voorzien in de regels. Daarnaast vervangt de specifieke zorgplicht uitgeschreven regels over vanzelfsprekende maatregelen. Ook speelt de zorgplicht een rol in situaties waarin het verrichten van activiteiten afwijkt van de gangbare praktijk waarop de regels zijn gebaseerd of wanneer het gaat om nieuwe ontwikkelingen binnen een (deel)activiteit of een geheel nieuwe deelactiviteit.

Door de specifieke zorgplicht naast de uitgeschreven regels in het Besluit activiteiten leefomgeving en de vergunning te laten gelden, kunnen uitgeschreven regels in het Besluit activiteiten leefomgeving en in de vergunning worden beperkt tot de hoofdzaken. Dit biedt ook ruimte voor nieuwe ontwikkelingen en innovatie. Het beperken van de werking van de specifieke zorgplicht zonder dat aanvullende regels voor hiervoor genoemde situaties zou betekenen dat het beschermingsniveau van de rijksregels daalt.

Verbreding van de specifieke zorgplicht in het Besluit activiteiten leefomgeving naar activiteiten die decentraal worden geregeld past niet bij het uitgangspunt "decentraal, tenzij". Ook op dit punt is het Besluit activiteiten leefomgeving niet gewijzigd naar aanleiding van de consultatie. Voor de activiteiten die niet door het Rijk in het Besluit activiteiten leefomgeving worden geregeld, kunnen decentrale overheden via hun decentrale regels voorzien in een specifieke zorgplicht die goed aansluit bij de andere regels die zij stellen. Verwacht wordt dat met name in het omgevingsplan en de waterschapsverordening specifieke zorgplichten een belangrijke rol zullen spelen. Deze kunnen daarbij worden toegesneden op de activiteiten die decentraal worden geregeld en ingepast in de structuur van de decentrale regels.

Naar aanleiding van de consultatiereacties over wat de betekenis is van het begrip 'redelijkerwijs' is een nadere verduidelijking gegeven in het algemeen deel van de nota van toelichting van het Besluit activiteiten leefomgeving. Daarin is toegelicht dat de specifieke zorgplicht niet zo ver gaat dat daaronder ook het voorkomen of beperken van nadelige gevolgen valt die in redelijkheid voor degene die de activiteit verricht niet te voorzien zijn. In dergelijke situaties zal het bevoegd gezag via maatwerk eerst moeten concretiseren dat maatregelen nodig zijn. Ook het bedrijf kan om deze verduidelijking verzoeken. De procedure van een maatwerkvoorschrift biedt het bevoegd gezag en degene die de activiteit verricht de ruimte om een constructieve discussie te voeren over de noodzaak van bepaalde maatregelen ter invulling van de specifieke zorgplicht, die niet wordt overschaduwd door de dreiging van een sanctie of kostenverhaal.

De regering vindt het niet wenselijk om naar aanleiding van de consultatie de verwijzing naar significante verontreiniging te schrappen. Ten opzichte van het huidige recht is de specifieke zorgplicht voor de milieubelastende activiteit in het Besluit activiteiten leefomgeving juist verder verduidelijkt, onder meer door de verwijzing naar significante verontreiniging, waarvoor een begripsomschrijving in uitvoeringsregelgeving is opgenomen. Deze maakt onderdeel uit van het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Besluit activiteiten leefomgeving verwijst daarnaar.

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Raad voor de rechtspraak wijzen beide op het feit dat de zorgplicht met meer abstracte doelen en maatregelen werkt dan andere algemene regels. Daarbij wordt gewezen op formuleringen als 'passende preventieve maatregelen' en 'maatregelen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd'. Zij merken beide op dat handhaving moeilijker zal zijn dan bij concrete algemene rijksregels: wanneer is er sprake van een overtreding. De regering onderschrijft de constatering dat de zorgplicht een meer abstracte norm is. Dat is een voortzetting van specifieke zorgplichten uit bijv. het Activiteitenbesluit milieubeheer. Ten opzichte van die bepalingen is gekozen om de zorgplichten in het Besluit activiteiten leefomgeving concreter te maken en uit te schrijven wat er redelijkerwijs van een initiatiefnemer kan worden verwacht. Maar de inhoud is niet verandert. Nog steeds geldt dat er sprake moet zijn van een onmiskenbaar in strijd handelen met de zorgplicht voordat er direct handhavend kan worden opgetreden. De regering verwacht daarom niet dat de verruimde inzet van specifieke zorgplichten zal leiden tot meer geschillen die aan de bestuursrechter worden voorgelegd.

De regering acht de specifieke zorgplicht ook goed strafrechtelijk handhaafbaar. De strafrechtelijke handhaafbaarheid van de specifieke zorgplicht is immers niet nieuw: met de zorgplichten van bijvoorbeeld artikel 13 van de Wet bodembescherming en artikel 2.1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer is veel ervaring opgedaan.

3.5 Ongewoon voorval

Onder meer VNO-NCW, MKB NL (SNR) en Chemelot hebben vragen gesteld over de regels over een ongewoon voorval. Zo hebben zij gevraagd wanneer sprake is van een ongewoon voorval, wat de betekenis is van 'onverwijld informeren' en over maatwerk bij een ongewoon voorval.

De Omgevingswet beperkt ongewone voorvallen tot afwijkende gebeurtenissen die significante nadelige gevolgen voor de leefomgeving kunnen hebben. Dit is dus een inperking ten opzichte van de omschrijving die onder de Wet milieubeheer op grond van jurisprudentie werd gehanteerd. Onder de Wet milieubeheer werd elke afwijkende gebeurtenis die nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben als ongewoon voorval gezien. Vanwege die inperking is het niet meer zo dat het bevoegd gezag over elke afwijkende gebeurtenis bij het verrichten van een activiteit moet worden geïnformeerd, waar enkele insprekers voor vreesden. De inperking leidt daarmee ook tot een daling van administratieve lasten.

Bij een ongewoon voorval moet het bevoegd gezag 'onverwijld' worden geïnformeerd. Het begrip sluit aan bij de terminologie van de Algemene wet bestuursrecht. Voor dit begrip is gekozen om de gepaste mate van spoed van deze verplichting uit te drukken bij een ongewoon voorval. Vertraging is gezien de gevolgen voor de gezondheid en het milieu niet wenselijk. Dat is ook de reden dat het

informereren vormvrij is: veelal zal informeren telefonisch of langs elektronische weg kunnen plaatsvinden. De invulling van het begrip onverwijld wordt wel ook door de omstandigheden van het geval ingekleurd. Als omwille van het informeren handelingen zouden moeten worden gelaten die de nadelige gevolgen van het ongewoon voorval kunnen beperken, moeten eerst die schade te beperken, en moet het bevoegd gezag direct daarna worden geïnformeerd. Na aanleiding van de consultatie is bovenstaande nader toelicht in het algemeen deel van de nota van toelichting van het Besluit activiteiten leefomgeving. Ook is na aanleiding van de consultatie toegelicht dat het verstrekken van gegevens en bescheiden over een ongewoon voorval kan plaatsvinden na het onverwijld informeren dat het ongewoon voorval heeft plaatsgevonden. Het verstrekken van de gegevens en bescheiden vindt zo spoedig mogelijk plaats, namelijk zodra deze beschikbaar zijn.

De informatieplicht en het verstrekken van gegevens en bescheiden over een ongewoon voorval kunnen niet versoepeld worden via maatwerkvoorschriften. Dat heeft te maken met de hierboven genoemde inperking van het ongewone voorval tot gebeurtenissen met significante nadelige gevolgen voor de leefomgeving. Van dergelijke nadelige gevolgen moet het bevoegde gezag altijd op de hoogte worden gebracht. Maatwerk waarmee deze artikelen worden aangescherpt is wel toegestaan. Die bevoegdheid is er ook voor de activiteiten die als vergunningplichtige gevallen zijn aangewezen.

Naar aanleiding van de vele vragen die over de regeling voor ongewone voorvallen zijn gesteld is in de nota van toelichting een paragraaf over regels bij ongewone voorvallen opgenomen.

3.6 Overige reacties over de inhoud van de algemene rijksregels

Zeer zorgwekkende stoffen

IPO heeft bepleit om de module waarin regels zijn opgenomen ter beperking van emissies van zeer zorgwekkende stoffen van toepassing te verklaren op meer milieubelastende activiteiten. Hiermee zouden meer bedrijven aangesproken worden op hun verantwoordelijkheid om de uitstoot naar met name de lucht te verminderen. De Unie van Waterschappen heeft, als vangnet voor onvoorziene gevallen, een vergunningplicht bepleit voor onvoorziene lozingen op regionale wateren met het oog op het voorkomen van emissies van zeer zorgwekkende stoffen naar het oppervlaktewater.

De regering hecht net als IPO aan een goede regulering van mogelijke emissies van zeer zorgwekkende stoffen. De voorgestelde regels in het Besluit activiteiten leefomgeving voorzien al in een gelijkwaardig beschermingsniveau ten opzichte van het huidige recht. De door IPO voorgestelde verbreding zou een dusdanige beleidsaanpassing betekenen, dat eerst een goede nadere analyse van de consequenties nodig is. De regels in de module zijn gericht op bedrijven waar gelet op de productie of het gebruik van die stoffen een bepaalde mate van deskundigheid over het gebruik en de effecten van die stoffen aanwezig is. De module is niet zonder meer toepasbaar voor kleinere activiteiten waarbij eventuele beperkte emissie van zeer zorgwekkende stoffen vooral het gevolg is van het gebruik van producten en materialen.

Met het oog op het voorkomen van emissies van zeer zorgwekkende stoffen naar rijkswateren is in het Besluit activiteiten leefomgeving een vergunningplicht opgenomen voor lozingen op rijkswater vanuit een uitstroomvoorziening. Deze vergunningplicht is aanvullend op de hierboven beschreven regulering van milieubelastende activiteiten. Deze constructie is een eenvoudig en stabiel systeem dat invulling geeft aan de rijkstaak voor rijkswateren. De regering onderschrijft dat het van belang is om ook voor lozingen op regionale wateren tot een goede regulering te komen. Hiertoe zijn in het Besluit kwaliteit leefomgeving instructieregels opgenomen. Op grond hiervan en op basis van haar eigen bestuurlijke oordeel kunnen waterschappen een vangnetvergunningplicht opnemen in hun waterschapsverordening. Die vergunningplicht kan ook gelden voor lozingen die mogelijk plaats zouden kunnen vinden bij onbekende activiteiten en die dus niet bij het opstellen van de regels in de waterschapsverordening in beschouwing konden worden genomen. Het door waterschappen zelf regelen van een eventuele vangnetvergunningplicht geeft de waterschappen de ruimte om deze vergunningplicht beter te laten aansluiten op de overige bepalingen in de

verordening dan mogelijk is vanuit het Rijk. Deze combinatie van decentrale regeling in de waterschapsverordening en algemene rijksregels is een doelmatige en kenbare manier van reguleren, die ook bij de regulering van zeer zorgwekkende stoffen naar bodem en lucht wordt gebruikt. De regels in het Besluit activiteiten leefomgeving over zeer zorgwekkende stoffen zijn nader toegelicht het algemeen deel van de nota van toelichting.

Externe veiligheid en Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen (PGS)

Diverse partijen, waaronder Brandweer Nederland en de veiligheidsregio's vragen zich af waarom in het Besluit activiteiten leefomgeving naar een hele PGS-richtlijn wordt verwezen en niet naar specifieke onderdelen daarvan, zoals nu gebruikelijk is in wetgeving. Ook zijn vragen gesteld over het schrappen van regels. Zo wordt gevraagd waarom er geen externe veiligheidseisen worden gesteld aan het opslaan van diesel. Brandweer Nederland heeft vragen gesteld over de veiligheidsafstanden voor zover deze niet meer in het Besluit activiteiten leefomgeving worden geregeld.

In het Besluit activiteiten leefomgeving wordt geanticipeerd op de PGS-richtlijnen nieuwe stijl. Deze zijn beschikbaar op het moment van inwerkingtreding van het stelsel. In deze nieuwe richtlijnen wordt duidelijk gemaakt welke maatregelen gelden vanwege omgevingsveiligheid, vanwege arbeidsveiligheid en vanwege brand- en rampenbestrijding. Met een richtingaanwijzer wordt de gebruiker direct geleid naar de maatregelen die moeten worden getroffen om aan het Besluit activiteiten leefomgeving te voldoen. Daarmee is het niet meer nodig om in het Besluit activiteiten leefomgeving naar bepaalde onderdelen van een PGS te verwijzen. Het is dus ook niet zo dat een initiatiefnemer aan de hele PGS hoeft te voldoen om aan het Besluit activiteiten leefomgeving te voldoen. Soms gelden strengere eisen op grond van regelgeving voor arbeidsveiligheid dan vanwege omgevingsveiligheid. Het betreft dan dus regels vanwege andere regelgeving, die niet op het Besluit activiteiten leefomgeving van toepassing zijn.

De externe veiligheidsafstanden voor diesel zijn inderdaad geschrapt omdat uit onderzoek van het RIVM blijkt dat er bij het opslaan van diesel geen externe veiligheidsrisico's zijn.

De veiligheidsafstanden voor activiteiten die niet vergunningplichtig zijn en waarvoor dus alleen algemene regels gelden, zijn opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving. Degene die de activiteit verricht kan dan direct zien welke afstanden gelden. Voor vergunningplichtige activiteiten zijn de veiligheidsafstanden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het bevoegd gezag moet deze afstanden in acht nemen bij het verlenen van de omgevingsvergunningen en bij het opstellen van omgevingsplannen. Voor degene die een vergunningplichtige activiteit verricht is het daardoor niet nodig dat deze afstanden ook in het Besluit activiteiten leefomgeving staan.

Bodembeschermende voorzieningen

In het Besluit activiteiten leefomgeving zijn regels gesteld over voorzieningen ter bescherming van de bodem. Diverse gemeenten, omgevingsdiensten en de SIKB hebben vragen gesteld over het verschil tussen een vloeistofdichte voorziening en een aaneengesloten voorziening. Veel partijen stellen dat er geen beleidsneutrale inbouw van de Nederlandse Richtlijn Bodembescherming (NRB) heeft plaatsgevonden en dat het beschermingsniveau daalt. Zo wordt gepleit voor het verplichten van het uitvoeren van een nul-onderzoek naar de situatie van de bodem en een verplichte certificering bij bovengrondse dieseltanks. Andere partijen wijzen juist op aanscherpingen. Boveng wijst op de aangescherpte regels voor de riolering waarop een vloeistofdichte voorziening is aangesloten. Door anderen wordt gewezen op de verplichting dat een enkelwandige tank voor brandstoffen in een betonnen constructie moet worden geplaatst.

Het Activiteitenbesluit milieubeheer verwees naar de NRB voor de maatregelen en voorzieningen die moesten worden getroffen bij bodembedreigende activiteiten. De NRB heeft zo de status van (pseudo-)regelgeving. De regering vindt dat onwenselijk en heeft daarom gekozen om deze

maatregelen uit te schrijven in het Besluit activiteiten leefomgeving. Verwijzingen naar de NRB komen in het Besluit activiteiten leefomgeving dus niet terug. De NRB is niet langer een bindende richtlijn, maar is wel gebruikt voor het onderbouwen van keuzes. Ook bij het verlenen van een vergunning blijft de NRB een informatiedocument voor het vaststellen van beste beschikbare technieken.

De begrippen die gebruikt worden bij de verschillende voorzieningen in het Activiteitenbesluit milieubeheer leidden tot verwarring. Bij vloeistofdichte bodemvoorzieningen is in het Besluit activiteiten leefomgeving een keuringsregiem voorgeschreven: de voorziening moet periodiek worden gekeurd door een erkende inspectie-instelling. Deze verplichting geldt niet voor lekdichte voorzieningen.

In het Besluit activiteiten leefomgeving is voor activiteiten die de bodem kunnen verontreinigen een eindonderzoek voorgeschreven. Als er na beëindigen van de activiteit een bodemverontreiniging is gevonden, moet deze worden opgeruimd. De bodem moet dan worden hersteld tot een van de volgende drie waarden: de achtergrondwaarde, de bodemkwaliteitskaart of het niveau dat in een nulonderzoek is vastgelegd. Het nulonderzoek is dus in het belang van de initiatiefnemer, niet in het belang van de bodembescherming. Daarom wordt het nulonderzoek in het Besluit activiteiten leefomgeving niet meer verplicht gesteld. De initiatiefnemer moet zelf bedenken of hij een nulonderzoek wil uitvoeren.

Bij de certificering voor bovengrondse dieseltanks is overwogen of deze certificering vanuit het belang van de bescherming van de bodem of het belang van de externe veiligheid nog nodig is in aanvulling op de vereiste voorzieningen. Zowel vanuit het belang van de bescherming van de bodem als vanwege externe veiligheid is het niet nodig om deze certificering te verplichten. Uit de NRB, die de basis vormt van het bodembeschermingsbeleid, vloeit namelijk geen noodzaak voort om een bovengrondse opslagtank te certificeren. Over diesel is hiervoor al opgemerkt dat uit onderzoek van het RIVM blijkt dat er bij het opslaan van diesel geen externe veiligheidsrisico's zijn. Dus ook vanuit het oogpunt van omgevingsveiligheid is er geen reden deze certificering nog te eisen bij bovengrondse dieseltank.

De aanscherpingen die door insprekers zijn genoemd, zoals die over de bedrijfsriolering en een enkelvoudige wand voor brandstoffen, houden verband met het voorschrijven van beste beschikbare technieken. Bij tankstations moet een vloeistofdichte bodemvoorziening liggen. Het afvalwater afkomstig van deze voorziening moet worden behandeld in een olieafscheider, voordat het op een openbaar riool mag worden geloosd. Als de riolering die het afvalwater naar de afscheider leidt niet vloeistofdicht zou zijn, zou dat het effect van de vloeistofdichte voorziening deels teniet kunnen doen omdat door lekkage vanuit de riolering toch verontreiniging van de bodem zou kunnen ontstaan. In het Besluit activiteiten leefomgeving is daarom voorgeschreven dat de riolering vloeistofdicht moet zijn en dat deze jaarlijks wordt gecontroleerd en iedere 6 jaar wordt gekeurd. Dit sluit aan bij het keuringsregime van vloeistofdichte voorzieningen. In de voormalige regelgeving ontbreken deze eisen. Dat is onterecht, want vloeistofdichtheid van de riolering is een beste beschikbare techniek.

De aanscherping voor de enkelvoudige wand voor brandstoffen vloeit voort uit het Europese BBT-referentiedocument voor op- en overslag. Volgens dit document moet een ondergrondse tank dubbelwandig zijn of enkelwandig met een secundaire opvang, en lekdetectie. Inmiddels is uit overleg met de branche gebleken dat de in Nederland toegepaste praktijk van enkelwandige tanks in combinatie met kathodische bescherming ten minste gelijkwaardig is aan de eis uit het Europese BBT-referentiedocument. De mogelijkheid om enkelwandige tanks in combinatie met kathodische bescherming en monitoring met behulp van peilbuizen te gebruiken, is dan ook aan het Besluit activiteiten leefomgeving toegevoegd. Dit is staande praktijk die ook al op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer was toegelaten. In de artikelsgewijze toelichting is een motivering toegevoegd waarmee is beargumenteerd waarom deze toepassing ten minste gelijkwaardig is aan de Europese eis.

Proefstalregeling

Er zijn door Nederlandse Vakbond Varkenshouders (NVV) vragen gesteld over de proefstalregeling. In de consultatieversie van het Besluit activiteiten leefomgeving was nog geen proefstalregeling opgenomen. Volgens de NVV is het daardoor niet mogelijk om een bijzonder emissiefactor aan een huisvestingssysteem toe te kennen met het oog op innovatie. Deze mogelijkheid bestaat thans wel. Het bestaan van deze mogelijkheid is ook noodzakelijk met het oog op innovatie. De NVV verzoekt de proefstalregeling te continueren in het Besluit activiteiten leefomgeving

Ook onder de Omgevingswet zal het ontwikkelen van innovatieve huisvestingssystemen mogelijk blijven. Gelet op de wijze waarop de regels voor huisvestingssystemen zijn vormgegeven zal daarbij in veel gevallen wel afwijken van de regels van het Besluit activiteiten leefomgeving aan de orde zijn, met name waar het gaat om regels over emissies van ammoniak, zwevende deeltjes en voor geur. Die regels gaan uit van toepassen van emissiefactoren uit de ministeriele regeling. Maar bij een innovatief stalsysteem zijn de emissiefactoren uit de regeling niet toepasbaar. Met een maatwerkvoorschrift kan dan een innovatief stalsysteem of aanvullende techniek worden toegestaan. Gelet op de uitgangspunten van de Omgevingswet is het niet meer de Minister maar het lokale bevoegde gezag dat besluit of een innovatief stalsysteem of aanvullende techniek kan worden toegestaan.

Het bevoegd gezag beoordeelt naar aanleiding van de aanvraag van een maatwerkvoorschrift of het innovatieve stalsysteem of aanvullende techniek overeenkomt met de best beschikbare technieken, of er geen sprake is van significante verontreiniging en of de lokale omstandigheden het toelaten om een dergelijk systeem op de beoogde locatie te realiseren, bijvoorbeeld in verband met de bestaande gebruiksruimte die is vastgelegd in het omgevingsplan. Nadat een maatwerkvoorschrift is gesteld, kan de veehouder het innovatieve stalsysteem of aanvullende techniek realiseren. Indien de innovatie ten opzichte van bestaande systemen van invloed kan zijn op de emissies van ammoniak of zwevende deeltjes bepaalt het Besluit activiteiten leefomgeving dat deze emissies vanaf de ingebruikname van dat huisvestingssysteem of die aanvullende techniek gemeten moeten volgens de bij ministeriële regeling vastgestelde regels, en dat de meetresultaten aan het bevoegd gezag moeten worden verstrekt. Uitgaande van die meetresultaten kan besloten worden over opname van het innovatieve systeem in de ministeriële regeling en over de bijbehorende emissiefactor.

Het Besluit activiteiten leefomgeving bevat nog geen regels over omgaan met geuremissie bij innovatieve stalsystemen. Deze regels zullen op een later moment worden toegevoegd. Op deze wijze blijft ontwikkeling van innovatieve systemen mogelijk.

Mijnbouw

Diverse partijen, waaronder Stichting Natuur en Milieu en GasTvrij Terschelling, hebben vragen gesteld over afdeling 3.10 Mijnbouw van het Besluit activiteiten leefomgeving. Zij vragen zich voor bepaalde situaties af welke activiteiten milieubelastend zijn, welke activiteiten vergunningplichtig zijn en voor welke activiteiten algemene regels gelden.

Deze reacties zijn mede aanleiding geweest om de artikelen in deze afdeling aan te passen. Bij de aanwijzing van milieubelastende activiteiten is beter aansluiting gezocht bij de definitie van mijnbouwwerk in de Mijnbouwwet en de aanwijzing van mijnbouwwerken in het Mijnbouwbesluit. Daarnaast is de bepaling waarin de vergunningplichtige gevallen worden aangewezen vereenvoudigd. Hierdoor wordt onder meer duidelijker voor welke activiteiten een vergunningplicht geldt en voor welke niet.

Informatieverplichtingen en meldingen

Veel vragen zijn gesteld over de informatieverplichtingen en meldingen. Deels hadden de reacties te maken met de structuur van het besluit die met zich meebrengt dat de informatie die aan het

bevoegd gezag moet worden verstrekt verspreid door het besluit staat, en niet op een centrale plek, waar in een oogopslag zichtbaar zou zijn welke informatieverplichtingen gelden. In de nota van toelichting wordt nog eens toegelicht waarom voor deze wijze van vastleggen van verplichtingen is gekozen.

Daarnaast hielden verschillende reacties het verzoek in om meer gegevens van degene die de activiteit verricht te vragen. De regering heeft op dit punt met het oog op beperking van administratieve lasten bewust gekozen voor het beperken en daarbij ook verduidelijken van de informatievraag. Dit is een wijziging ten opzichte van de voorheen geldende rijksregels, waarin de indieningsvereisten vaak zeer summier en open waren beschreven. Daardoor was het voor de bedrijven niet altijd duidelijk op welk detailniveau de overheid precies informatie wil. Ook was niet altijd duidelijk, waarom de overheid die informatie wil. Zo bevatte het Activiteitenbesluit milieubeheer de verplichting om de "aard en omvang van de activiteiten en processen" te beschrijven. Een dergelijke vraag laat veel interpretatieruimte aan degene die de informatie verstrekt. Daarbij moet ook worden betrokken, dat als diegene kiest voor een gedetailleerd overzicht van zijn activiteiten en processen vervolgens elke toekomstige afwijking van dat overzicht ook aan het bevoegd gezag doorgegeven zou moeten worden. De regering heeft er daarom voor gekozen om de informatievraag veel concreter te stellen. Als bijvoorbeeld de omvang van de activiteiten van belang wordt geacht, dan wordt concreet aangegeven welke informatie aan het bevoegd gezag moet worden doorgegeven. Zo wordt bijvoorbeeld bij opslaan van bepaalde vloeistoffen in een tank concreet gevraagd naar aanduiding van de stoffen en de hoeveelheid van die stoffen die ten hoogste worden opgeslagen. Als locatie van bepaalde handelingen van belang is, wordt ook die concreet gevraagd. Zo moeten bij opslag van propaan de coördinaten volgens het stelsel van de Rijksdriehoekmeting van de opstelplaats van de opslagtank, het vulpunt van de opslagtank en de opstelplaats van de tankwagens voor het vullen en legen van de opslagtank aan het bevoegd gezag worden gemeld.

De regering zag in de reacties geen aanleiding om de wijze waarop informatieverplichtingen en meldingen zijn vormgegeven te veranderen. Wel is naar aanleiding van de reacties nogmaals bezien of de informatievraag bij specifieke activiteiten moet worden aangepast of aangevuld.