

Tilburg, 14 september 2016

Aan: Team Omgevingswet van de verschillende ministeries
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Kenmerk: RO 00.10-1248-hg
Betreft: Reactie op AMvB's Omgevingswet

Geachte dames en heren,

Aanvullend op de reactie van de Groene 11 reageert de Brabantse Milieufederatie hiermee op de 4 AMvB's Omgevingswet. De reactie van de Groene 11 is in tabelvorm opgemaakt per AMvB. Onze reactie hebben wij hieronder uitgeschreven, te beginnen met een aantal algemene zaken en vervolgens een reactie per AMvB.

Algemene Opmerkingen over de AMvB's

Lege regels

Wij merken op dat een aantal onderdelen in de AMvB's nog niet zijn ingevuld. Onbekend is ook wat er wordt geregeld bij ministeriële regeling. Dat maakt dat nog geen compleet beeld bestaat van wat het omgevingswetstelsel allemaal zal regelen en of de regelingen afdoende zijn om de doelen van de wet te bereiken.

Decentraal

Met de nieuwe Omgevingswet wordt beoogd om veel meer bevoegdheden neer te leggen bij de decentrale wetgever met meer vrijheid om te regelen en er (tijdelijk) van af te wijken. Dat leidt tot de vraag of de burger nog wel voldoende beschermd is tegen activiteiten en plannen van anderen die zijn leefomgeving kunnen aantasten.

Geen gelijkwaardige bescherming

Op diverse plaatsen in de stukken wordt benadrukt dat uitgangspunt is dat geen vermindering in beschermingsregime zal optreden. Maar voortdurend worden in het Omgevingsbesluit en ook in de andere AMvB's de deuren overall wagenwijd opengezet voor wezenlijke verminderingen in bescherming. In sommige gevallen heeft dit te maken met de keus om regulering bij wet of AMvB los te laten en veel bij gemeenten neer te leggen. Zo worden bijvoorbeeld als het gaat om milieubelastende activiteiten in het BAL geen regels meer gesteld "zodat de gemeente dat desgewenst kan regelen als dat lokaal nodig is met het oog op de doelen van de wet" (zie par 3.2.9 OB op p.45). Het vervangen van een regeling door "desgewenst een regeling" verdraagt zich niet met het uitgangspunt dat de bescherming hetzelfde blijft.

Geen gelijkwaardige rechtsbescherming

Door de afname van harde normen hebben burgers minder instrumenten om een goede

omgevingskwaliteit af te dwingen. Ook de toename van vergunningsvrije en meldingsplichtige activiteiten alsmede het werken met algemene regels brengen met zich mee dat de betrokkenheid van burgers zeer beperkt wordt.

Daarbij komt nog dat de afgelopen jaren de rechtsbescherming in het omgevingsrecht toch al sterk is ingeperkt.

Alles bijeengenomen kan de conclusie geen andere zijn dan dat de rechtsbescherming voor burgers door de Omgevingswet en vervolgens door de AMvB's sterk wordt uitgehouden.

Grensoverschrijdende functies leiden tot meer taken

Meer in zijn algemeenheid missen wij aandacht voor gemeentegrens-, provinciegrens- of zelfs landsgrensoverschrijdende functies (natuur, EHS, Landschappen, Natura 2000). Wij vragen ons af of de regeling op dit punt voldoende is.

Zeker wanneer gekozen wordt voor een regeling op een zo laag mogelijk niveau, bij voorkeur de gemeente, valt te betwijfelen of het kennisniveau van de behandelende ambtenaren voldoende is om de taken goed te kunnen vervullen. Op dit moment is dat al een groot zorgpunt. Wanneer naast de traditionele ruimtelijke –en milieutoetsing er zoveel extra toets-taken bij de gemeente komen te liggen en er bovendien meer gewerkt wordt met bijvoorbeeld “open normen” en “wetsinterpreterende beleidsregels” vragen wij ons af of de correcte taakuitoefening voldoende gewaarborgd is. De werkvloer heeft er nu al zoveel moeite mee.

Zijn ook de omgevingsdiensten wel voldoende geëquipeerd als vergunningverlener en handhaver? Aan het bedrijfsleven kunnen we toezicht op de naleving van kwaliteit, veiligheid en voorschriften niet overlaten. Een proef leverde zelfs gevaarlijke situaties op: <http://nos.nl/artikel/2126046-proef-met-zelf-regelen-toezicht-bouw-toont-risico-s.html>

Volksgesondheid en veehouderij

In Brabant staat de kwaliteit van de leefomgeving sterk onder druk. Brabant is een overbelast gebied wat betreft de veehouderij. De veedichtheid c.q. veedruk is hier zeer hoog. Daardoor is de kwaliteit van de leefomgeving in Brabant onder meer qua fijnstof, endotoxinen, zoönosen, geur, ammoniak en stikstof zeer slecht en zijn de gevolgen voor de volksgezondheid significant. Op het vlak van bescherming van de burger en verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving schieten de Omgevingswet en de AMvB's tekort. Het mogelijk maken van (norm)opvulling met dieren van de (vergunningen)plafonds zal de overbelasting door fijnstof, geur, geluid, ammoniak, stikstof, zoönosen, endotoxinen, nitraat en fosfaat in Brabant niet doen afnemen en de kwaliteit van de leefomgeving, waaronder lucht, bodem en water niet verbeteren. Daarvoor is het aloude alarabeginsel nodig, het beginsel dat emissiebeperking tot zo laag als redelijkerwijze te bereiken voorschreef. Emissiebeperkende maatregelen moeten worden ingezet waar ze voor bedoeld zijn, namelijk om emissies te beperken om de milieukwaliteit te verbeteren en niet om binnen emissieplafonds te kunnen uitbreiden of via programma's (zoals het PAS) ontwikkelruimte uit te geven, voordat de reductie van emissies daadwerkelijk zeker is gerealiseerd. Het stelsel van vergunningen mag niet uitgaan van een vervuilingsof emissierecht; bedrijven hebben immers een vergunning voor het houden van een bepaald aantal dieren. Via het systeem van de omgevingswaarden en programma's alleen zullen de problemen niet worden opgelost. Door blijvend afwijken van waarden toe te staan, bijvoorbeeld van geur, gaat de Omgevingswet voorbij aan het doel. Het Rijk moet de verantwoordelijkheid, waar zij zelf een belangrijke (regie)rol heeft, niet doorschuiven naar de lagere overheden.

Wet ammoniak en veehouderij

Een ernstige tekortkoming is dat de Wet ammoniak en veehouderij (Wav) komt te vervallen, zonder dat de Omgevingswet en de AMvB's daarin voorzien of een andere goede oplossing wordt geboden. De Wav biedt belangrijke sturingsmogelijkheden voor de veehouderij in Brabant en andere provincies middels het aanwijzen van voor verzuring gevoelige gebieden. Tevens biedt de daarop gebaseerde Richtlijn ammoniak en veehouderij de emissiefactoren voor de berekening van de emissies uit stallen. Behalve dat deze Rav van belang is voor de vergunningverlening milieu is deze ook van belang voor het PAS, salderingsregelingen (oud recht) en monitoring van stikstof en ammoniak.

Er zijn geen instructieregels opgenomen voor de provincie om de voor verzuring gevoelige gebieden

aan te wijzen. Wel is in art. 8.16 Bkl bepaald dat er alleen rekening wordt gehouden met voor verzuring gevoelige gebieden als er regels voor zijn gesteld in de omgevingsverordening. Wij bepleiten dat sturingsmogelijkheden via de Wav-gebieden worden gehandhaafd via opname in het Bkl.

Natuurnetwerk

Wij zijn van mening dat doorgaande, provinciegrensoverschrijdende structuren als nationaal belang moeten worden aangemerkt. Dat betekent dat het NNN als Rijksbelang in de Omgevingsvisie van het Rijk moet worden opgenomen op de kaart. Dit is temeer een belang van nationale aard, omdat uit de “monitor Infrastructuur en Ruimte blijkt dat de afzonderlijke natuurgebieden vaak onvoldoende ruimte bieden en onvoldoende met elkaar verbonden zijn om een duurzaam voortbestaan van alle soorten te garanderen.”

Ook de bescherming van de natuur en de verbetering van de kwaliteit van de natuur als onderdeel van de leefomgeving zit nog niet in het Bkl. Wij maken ons daarbij ook zorgen over de borging van de Europese verplichtingen. Nederland heeft de Natura 2000-gebieden eng begrensd. Activiteiten buiten de Natura 2000-gebieden kunnen schadelijke effecten hebben op soorten en habitats, waarvoor de gebieden zijn aangewezen. Dit leidt tot mogelijke effecten op de instandhoudingsdoelen voor de aangewezen gebieden en soorten. De nodige hydrologische bufferzones rond Natura 2000-gebieden zijn niet zorgvuldig in beeld gebracht en veelal niet beschermd. Foerageergebieden van bepaalde soorten liggen ook buiten het aangewezen gebied, in omliggend (agrarisch) gebied. Het natuurnetwerk Nederland (NNN, voorheen EHS) buiten de Natura 2000-gebieden draagt bij aan het functioneren van een robuust, samenhangend ecologisch netwerk. Foerageergebieden, hydrologische bufferzones en NNN hebben allemaal een functie in het behalen van de instandhoudingsdoelen van het Europees natuurnetwerk.

In de nieuwe Wet natuurbescherming worden echter nog alleen de Natura 2000-gebieden van rijkswege beschermd. Voor de overige gebieden heeft de provincie de beleidsvrijheid om te bepalen of deze gebieden een beschermde status krijgen. Deze beleidsvrijheid staat naar onze mening op gespannen voet met de doelstellingen van het Europees natuurbeleid. Wij verzoeken u de (rijks)EHS (nu NNN) als nationaal belang te handhaven in de Omgevingswet, het Bkl en de Wet natuurbescherming, evenals de hydrologische bufferzones en belangrijke foerageergebieden van N2000-gebieden. Vaststelling en concrete begrenzing van de provinciale EHS als NNN is dan voor rekening van de provincies evenals de concrete begrenzing van het NNN.

Implementatie van de KRW in de omgevingswet

Wij vragen het Rijk om op het gebied van waterkwaliteit veel meer centrale regie te nemen, omdat anders de KRW-doelen niet tijdig gehaald zullen worden.

Het behalen van de doelstellingen ten aanzien van waterkwaliteit wordt in de Omgevingswet overgelaten aan lagere overheden. Daarmee wordt geen recht gedaan aan het feit dat watersystemen gemeente- en zelfs provinciegrensoverschrijdend zijn, waarmee centrale regie van het Rijk op het gebied van een aantal belangrijke waterkwaliteitsproblemen (nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen en nieuwe stoffen) op zijn minst voor de hand ligt, zo niet noodzakelijk is om gestelde doelen zo effectief en kostenefficiënt mogelijk te bereiken.

Sterker nog, op dit moment is al zichtbaar dat het maken van onderscheid tussen Rijkswateren en regionale wateren soms zelfs belemmerend werkt voor het halen van doelen, bijvoorbeeld als gevolg van ‘doorschuiven van problematiek’ tussen overheden, door onduidelijkheden ten aanzien van taken en bevoegdheden, maar ook doordat de meest effectieve en kostenefficiënte aanpak lang niet altijd op waterschaps- of provincieniveau ligt, maar veelal op het niveau van het stroomgebied. Een andere reden waarom wij van mening zijn dat het behalen van waterkwaliteitsdoelen voor een groot deel Rijksverantwoordelijkheid zou moeten zijn, heeft te maken met het feit dat de bevoegdheden ook daar moeten liggen waar de belangrijkste sturingsinstrumenten liggen om de problematiek aan te pakken. Nutriënten uit diffuse bronnen (waarvan de landbouw de belangrijkste is), vormen een van de belangrijkste problemen in het Maasstroomgebied. Zolang mestwetgeving

en nitraatrichtlijn op landelijk niveau worden vastgesteld, zijn de maatwerkbevoegdheden die Bkl en Bal nu bieden aan provincie en waterschappen volstrekt onvoldoende om deze problematiek aan te pakken. Het onlangs in opdracht verschenen rapport 'Zover het eigen instrumentarium reikt' (bijlage 1) onderschrijft deze conclusie.

Opmerkingen over ontwerp-Omgevingsbesluit

In de Omgevingswet komen samen: wetten gericht op bescherming, wetten gericht op benutting en wetten gericht op afweging. Onze indruk is dat in het ontwerp-Omgevingsbesluit het element "benutten" erg sterke nadruk krijgt en dat dit ten koste gaat van de aandacht voor het element "beschermen".

Reactie op toelichting

Par 3.2.7 (pag. 41): De vergunningplicht voor bouwwerken wordt voortaan niet door wet of AMvB bepaald, maar door de gemeente; de gemeente bepaalt in het omgevingsplan of er een vergunning nodig is. Dit achten wij riskant zeker bij kleinere gemeenten met minder expertise. Het stelsel is zo bovendien extra kwetsbaar voor dereguleringsdriften op lokaal niveau. (Par 3.2.8 (pag. 42)

Minder consistentie, transparantie en inzichtelijkheid

In het nieuwe stelsel is een belangrijke verschuiving opgetreden van onderwerpen die voorheen nog bij wet of AMvB waren gereguleerd, maar nu in het omgevingsplan zijn gereguleerd. Door de verbrede reikwijdte bevat het omgevingsplan ook tal van regels die vanuit een milieumotief zijn gesteld (pag. 43 van NvT Omgevingsbesluit).

Ook hier zijn wij bang dat door het wegvallen van regelgeving op een "hoger" niveau een wildgroei van regelingen op lokaal niveau (vooral in het omgevingsplan) ontstaat. De vrijheid die de Omgevingswet de gemeente op dit punt biedt zal naar ons oordeel grote gevolgen hebben. Zo kan iedere gemeente een eigen stelstel in het leven roepen. Dit heeft risico's voor consistentie, transparantie en inzichtelijkheid en betekent ook dat uitspraken van de rechter over de ene gemeente vaak niet toepasbaar zijn voor de andere gemeenten. Zo moet onevenredig veel tijd worden gestoken in bijzaken (het doorgronden van de systematiek) in plaats van aan de hoofdzaken, de omgevingskeuzen (vergelijk ook de kritische opmerkingen van Staatsraad van Buuren in de De Gier-bundel¹ toen het ging over de Verordeningen Ruimte van de verschillende provincies, die ook elk een eigen wiel uitvonden). Het uitgangspunt van de Omgevingswet dat de verantwoordelijkheden zo laag mogelijk worden gelegd, dient te gelden voor de te maken planologische/omgevingskeuzen maar niet voor de techniek. Die dient zo transparant en consistent mogelijk te zijn, juist in het belang van de gebruikers. Mede vanwege het uitgangspunt van deregulering verdient EEN "technische" modelregeling van de technische en vormgevingsaspecten (vergelijk de oude Modelbouwverordening of de Aanwijzingen voor de Regelgeving) de voorkeur hebben boven de vrijheid van lagere overheden om zelf het wiel op dit punt uit te vinden. Een te grote vrijheid op dit punt spoort ook niet met het streven om arbitraire versnippering van regelgeving juist te vermijden (vgl. par 3.2.9, p. 45 NVT Omgevingsbesluit).

Ook het uitgangspunt dat een vergunning buiten het omgevingsplan toch kan worden verleend "in het belang van een evenwichtige toedeling van functies en locaties" baart ons zorgen. Wij achten dit bijzonder rechtsonzeker en moeilijk toetsbaar.

Cumulatieve effecten

Het omgevingsplan kan worden gebruikt om nadelige cumulatieve gevolgen van milieubelastende activiteiten te reguleren. (vergelijk ook par. 3.2.9 pag. 45 NvT Omgevingsbesluit) In dit verband merken wij op dat een groot gevaar schuilt in cumulatieve effecten van allerlei kleine activiteiten die, elk op zichzelf beschouwd, acceptabel zijn (dit is ook de constatering van praktijkdeskundigen die onlangs in Brabant bijeenkwamen om over de Omgevingswet te praten).

¹ Van Buuren e.a., *Toonbeelden. Gedachten over provinciaal omgevingsrecht ter herinnering aan Toon de Gier* (2013)

Evenementen

Wij vragen ons af of voldoende onderkend wordt dat er veel activiteiten zijn met gemeentegrens-, provinciegrens- of zelfs landsgrensoverschrijdende effecten. Zo missen wij aandacht voor gemeentelijke evenementen met gemeentegrensoverschrijdende effecten, bijvoorbeeld op het gebied van geluidhinder en verkeersoverlast. In Brabant hebben wij veel recente ervaringen met festivals waar grote overlast werd ondervonden in een aantal buurgemeenten, terwijl in de gemeente zelf nauwelijks overlast was. Hoe en waar wordt dit geregeld, ook rekening houdend met de bijzondere verantwoordelijkheden (openbare orde) van de burgemeester op het gebied van evenementenvergunningen? Tijdens de regionale informatiebijeenkomst op 1 september 2016 over de AMvB's zijn onze zorgen op dit punt allesbehalve weggenomen. De reactie van het departement op onze vraag hierover was dat we maar "moesten vertrouwen op het fatsoen van de gemeente."

Opmerkingen over Ontwerp-Besluit kwaliteit leefomgeving

Door overgangsrecht en de vele (tijdelijke) afwijkingsmogelijkheden kan het effect van de instructieregels voor een omgevingsplan minder duidelijk uitpakken dan wat het nu lijkt. De instructieregels voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties gaan vooral over effecten op personen en nauwelijks over natuur en landschap. Juist vanuit het aspect kwaliteit van de leefomgeving zou ook natuur en landschap en water moeten worden meegenomen.

NNN onder Rijksregie

In de toelichting op het Bkl staat dat het Rijk verantwoordelijk is voor de kaders en ambities van het Natuurnetwerk Nederland en de provincies voor de invulling en de concretisering ervan. In het Natuurpact zijn de ambities voor ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland vastgelegd voor de periode tot en met 2027. Voor een samenhangende natuurbescherming is het van belang om de regie te nemen en is afstemming met andere provincies gewenst teneinde de ambitie om het Natuurnetwerk in 2027 gerealiseerd te hebben. Voor natuur is niet enkel een (planologische) aanduiding nodig; het gaat erom dat de juiste randvoorwaarden aanwezig zijn op het gebied van bodem, water, stilte, duisternis, lucht, ruimte. Wij bevelen ook aan om omgevingswaarden op te nemen voor natuur.

Hoofdstuk 2 Omgevingswaarden

Waterkwaliteitsnormen voor oppervlaktewater en grondwater

We signaleren dat de norm voor stikstof in grondwater minder scherp is dan voor stikstof in oppervlaktewateren. Daardoor wordt vanuit aanpalend landelijk en provinciaal beleid, zoals de Nitraatrichtlijn, minder snel een probleem gezien dan vanuit het beheer van KRW-oppervlaktewaterlichamen waar waterschappen mee te maken hebben. Dat terwijl het grondwater vaak een belangrijke bron van stikstof is voor het oppervlaktewater. Waterschap Aa en Maas heeft dit ook onderzocht en aangetoond.

Water, als verbindend element tussen beschermde en onbeschermde gebieden, ondergrond en oppervlak, draagt een nog te hoge stikstofvracht om de biologische KRW-doelen te kunnen halen. Deze wetenschap vraagt een specifieke aanpak, waarbij grond- en oppervlaktewater in relatie tot elkaar moeten worden gezien en aangepakt. Niet alleen het voorkomen van afspoeling is dus van belang, maar ook het voorkomen van uitspoeling van nitraten naar het grondwater. Het mag zo zijn dat bovenstrooms water al zwaar belast uw beheergebied binnenkomt; zolang het er nog zwaarder belast uitstroomt, gaat dit in tegen het KRW-uitgangspunt 'niet afwentelen'.

Het vijfde actieprogramma Nitraat zal voor nitraat enkele procenten reductie van emissie naar oppervlaktewater opleveren, voor fosfaat minder dan 2%. Dat is niet genoeg om doelen van KRW en N2000 en (ooit) PAS te halen. Hier zijn steviger maatregelen noodzakelijk. Wij vragen u die te nemen

Wij missen de bescherming van de grondwaterbeschermingsgebieden en de drinkwatergebieden in het Bkl. Wij verzoeken u om te regelen dat de drinkwatergebieden worden gevrijwaard van alle

activiteiten en dat de grondwaterbeschermingsgebieden worden gevrijwaard van milieubelastende activiteiten. Kennelijk wordt de bescherming van deze gebieden overgelaten aan de lagere overheden, met name gemeenten, hetgeen ons inziens niet wenselijk is, gezien het feit dat lokale overheden deze gebieden vaak onvoldoende in het vizier hebben.

Art. 2.18 Uitzondering omgevingswaarden en art. 218a termijn voor uitzondering

De uitzondering voor het voldoen aan de omgevingswaarden voor zover dat is toegestaan ingevolge de KRW en de mogelijkheid om een termijn voor uitzondering toe staan lijkt ons in strijd met het belang van het bereiken van een goede omgevingskwaliteit. De KRW is gericht op het voldoen aan een goede waterkwaliteit. Gelet op het Weserarrest zou deze regel daarmee in strijd kunnen zijn. Afdeling Omgevingswaarden natuur is uit de AMvB gehaald. Het zou niet onlogisch zijn om voor natuur omgevingswaarden op te nemen, onder andere de kritische depositiewaarden per natuurtype. Op grond van art. 2.9 jo art. 1.3 van de Omgevingswet ligt het opnemen van omgevingswaarden voor natuur voor de hand.

Hoofdstuk 3 specifieke taken (instructieregels)

Afdeling 3.3. Beheer van watersystemen

Art. 3.20 Rangorde bij waterschaarste

In artikel 3.20 lid 1 wordt gesproken van de verdeling van water tussen “maatschappelijke en ecologische behoeften”. Alleen onderscheid maken tussen maatschappelijke en ecologische behoeften wekt op zijn minst de indruk dat die twee behoeften met elkaar concurreren, terwijl vanuit de integrale benadering die de omgevingswet toch voorstaat ecologie en andere maatschappelijke behoeften elkaar ook kunnen versterken. Bovendien stellen wij dan de vraag aan de wetgever in welke van de twee categorieën hij ‘natuur’ schaaft: Natuur voorziet in ‘ecologische behoeften’, maar naar onze mening zeker ook in maatschappelijke en economische behoeften.

Artikel 3.20 lid 2 geeft aan dat natuur in de verdringingsreeks een hoge prioriteit heeft, voor zover sprake is van ‘onomkeerbare schade’. Wij vragen aan de wetgever om aan te geven wat hij hier verstaat onder ‘onomkeerbare schade’. Pas als duidelijk is hoe de wetgever ‘onomkeerbare schade’ definieert, kunnen wij aangeven of wij het al dan niet eens zijn met dit artikel. Heeft ‘onomkeerbare schade’ betrekking op flora én fauna? En geldt de schade alleen de droogte zelf of ook de gevolgen van droogte voor bijvoorbeeld de waterkwaliteit (denk aan minder verdunning waardoor stofconcentraties kunnen oplopen, grondwaterstandverlagingen die bepaalde ongewenste processen in de bodem versnellen enzovoort)? En aan welke termijn denkt de wetgever als het gaat om het herstel van schade? Moet de getroffen natuur zich binnen een jaar kunnen herstellen, binnen een decennium of gaat het om nog langere perioden?

Hoofdstuk 4 programma's (instructieregels)

In art. 4.2 (eisen aan programma's bij (dreigende) overschrijding van omgevingswaarde voor de kwaliteit van de buitenlucht) staat in lid d dat een programma om te voldoen aan de luchtkwaliteit alle nodige maatregelen bevat die geen onevenredige kosten met zich meebrengen. Waar wordt die onevenredigheid tegen afgezet? Worden de kosten voor de volksgezondheid daarbij betrokken?

In art. 4.21 wordt een uitzondering toegestaan op “geen achteruitgang van de chemische en ecologische oppervlakte- en grondwaterkwaliteit”, mits wordt voldaan aan de KRW. Deze uitzondering is toegestaan, zo staat in lid 2, in gevallen waarin de achteruitgang het resultaat is van omstandigheden die zich door een natuurlijke oorzaak of overmacht voordoen en die uitzonderlijk zijn of niet redelijkerwijs waren te voorzien, met name extreme overstromingen en lange droogteperioden, of het gevolg zijn van omstandigheden die zijn veroorzaakt door redelijkerwijs niet te voorzien ongevallen”, of, zo staat in lid 3 “het niet voorkomen van die achteruitgang het gevolg is van nieuwe veranderingen van de fysische kenmerken van een oppervlaktewaterlichaam of wijzigingen in de stand van grondwaterlichamen, of het niet voorkomen van achteruitgang van een

zeer goede toestand van een oppervlaktewaterlichaam naar een goede toestand het gevolg is van nieuwe duurzame activiteiten van menselijke ontwikkeling.”

Wij vragen ons af of deze bepaling niet in strijd is met het zogenaamde Weserarrest. Tevens vragen wij ons af wat de gevolgen van deze bepaling zijn voor de programmatische aanpak.

Hoofdstuk 5 Omgevingsplannen

Art. 5.1 De Regeling voor overgangsrecht (eerbiedigende werking) voor bestaande rechten kan het doel van de wet belemmeren, namelijk het bereiken van een goede omgevingskwaliteit. De overheid moet de zogenaamde bestaande rechten kunnen openbreken in het geval van een slechte of overbelaste omgeving. Het kan ook niet zo zijn dat rechten die niet zijn geëffectueerd tot in lengte van dagen blijven bestaan.

Regels Geluid en trillingen

Geluid en trillingen hebben kennelijk alleen betrekking op geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties. Het gaat dan om geluid door bedrijfsmatige activiteiten afkomstig van de bron door activiteiten en/of bedrijven. Wat mist in het Bkl is het voorkomen van geluid in stiltegebieden, natuurgebieden en in het stillere landelijk gebied, door de uitstraling van het geluid dat buiten deze gebieden wordt veroorzaakt. Dit is nu juist een aspect dat de Omgevingswet en het Bkl zouden moeten regelen.

Te denken valt bijvoorbeeld aan evenementen die uitstraling van geluid en trillingen hebben naar de stille gebieden. In Brabant hebben de afgelopen maanden lawaai- evenementen plaatsgevonden die tot ver in de omtrek te horen waren. Art. 5.48: Het menselijk stemgeluid wordt buiten beschouwing gelaten, althans hoeft niet te voldoen aan de geluidswaarden. Echter, bij evenementen kan het menselijk stemgeluid veel lawaai teweeg brengen.

Bodemkwaliteit

Dit is nog niet ingevuld. Wij veronderstellen dat in het kader van de Omgevingswet de bodemkwaliteit ook betrekking heeft op ecologische bodemkwaliteit, waarvan het functioneren in de kringloop van voedingsstoffen en het in stand houden van de biodiversiteit deel uitmaken. Te denken valt hierbij ook aan een humusrijke bodem met een rijk bodemleven. Wij gaan ervan uit dat de waarden voor de bodemkwaliteit in de AMvB zal worden geregeld. In België hebben ze officiële streefnormen voor het organische stofgehalte van de bodem; dit gehalte bepaalt de (agro)ecologische kwaliteit van de bodem en is daarmee voor de veerkracht van de bodem, ook om te kunnen reageren op klimaat effecten, van groot belang.

Hoofdstuk 7 Omgevingsverordeningen

Afdeling 7.3 Instructieregels natuurbescherming

Reservering compensatiegebied natuur

Voor verschillende met name genoemde gebieden is het behoud van ruimte voor toekomstige functies gereserveerd zoals bijvoorbeeld in art. 5.81 en 5.83 en verder. Vrijwaring van andere functies is hiermee gewaarborgd. Dit zou een algemene regel moeten zijn voor natuurcompensatiegebieden. In compensatienatuur moet natuur worden gerealiseerd en beschermd en de functie natuur moet hier voorop staan.

Natuurnetwerk

In de toelichting staat dat “destijds door de regering nadrukkelijk is aangegeven dat de bescherming van het Natuurnetwerk Nederland als verankerd in het voormalige Barro zal worden gecontinueerd.” De omzetting van het nationale beleid geschiedt vanwege de gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk en provincies door middel van getrapte instructieregels waarmee voldaan wordt aan het uitgangspunt ‘decentraal, tenzij’. De verantwoordelijkheid van de provincies hangt samen met de

regierol die zij hebben bij de realisatie van het gebiedsgericht beleid en betreft de verzekering van de totstandkoming, het beheer, de bescherming en de verdere ontwikkeling van het natuurnetwerk Nederland. Het natuurnetwerk overschrijdt evenwel de provinciegrenzen en overstijgt het provinciale belang. Het gaat om een landelijk, samenhangend ecologisch netwerk dat een essentieel instrument is voor de realisatie van landelijke en internationale biodiversiteitsdoelstellingen, waarop het Rijk aanspreekbaar is. Om het nationale belang zeker te stellen bepaalt het Rijk ambities en stelt het kaders, onder meer in de vorm van instructieregels.”

Gelet op het (provincie)grensoverschrijdend belang verwachten wij dat het landelijk, samenhangend ecologisch netwerk steviger op de kaart mag komen als Rijks-NNN.

De toelichting gelezen hebbend valt op dat de bescherming van de NNN geen externe werking kent. De Verordening ruimte Noord-Brabant kent deze externe werking wel. Wij verzoeken om de externe werking op te nemen.

In art. 7.7 wordt gesproken over significante aantasting. In de verordening ruimte wordt gesproken over negatieve effecten. Hoewel dit niet zo sterk in de tekst van de wet en de toelichting staat, gaan wij ervan uit dat het uitgangspunt is: géén netto verlies aan wezenlijke kenmerken en waarden van het betreffende gebied in termen van areaal, kwaliteit en samenhang.

In Artikel 7.6 (wezenlijke kenmerken en waarden) is bepaald dat “voor gebieden met de functie natuur ook potentiële natuurwaarden en de daarvoor vereiste bodem- en watercondities als wezenlijke kenmerken en waarden aangemerkt, voor zover deze natuurwaarden en condities in het licht van de internationale biodiversiteitsdoelstellingen relevant zijn.”

Wij verzoeken u om ook voor de nog niet gerealiseerde natuur(funcie)gebieden de potentiële waarden en de vereiste bodem- en watercondities aan te merken als wezenlijke kenmerken en waarden aan te merken. Immers de potenties die er zijn moeten behouden blijven voor realisatie van het NNN. Het is erg moeilijk om natuur te ontwikkelen op locaties als de potenties en de vereiste condities en abiotische waarden als basis voor de natuur er niet (meer) zijn.

Hoofdstuk 8 Omgevingsvergunningen

Afdeling 8.5 Omgevingsvergunning milieubelastende activiteit

Er is veel beoordelingsvrijheid voor de vergunningverlener. Wij twifelen of de lokale overheden wel voldoende toegerust zijn om hun taken goed te kunnen vervullen en een juiste beoordeling te kunnen doen van de genoemde aspecten van de vergunningaanvraag. Zijn ook de omgevingsdiensten wel voldoende geëquipeerd als vergunningverlener en handhaver?

In plaats van weigeringsgronden op te nemen, is de systematiek gericht op verlening van de vergunning gezien de formulering van art. 8.7. Het is veel moeilijker om bij het ontbreken van weigeringsgronden te beoordelen wanneer de vergunning moet worden geweigerd. Kennelijk is dit nu veel meer ter beoordeling gelaten voor de vergunningverlener. Dit zou wel eens tot veel rechtszaken kunnen leiden, omdat de aanvrager en de belanghebbenden hier jurisprudentie over willen krijgen.

In art. 8.16 Bkl (beoordelingsregels milieubelastende activiteit ammoniak en veehouderij) staat: “Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een veehouderij als bedoeld in artikel 3.164 van het Besluit activiteiten leefomgeving wordt alleen rekening gehouden met de gevolgen van de emissie van ammoniak op voor verzuring gevoelige gebieden, die gevoelig zijn voor de effecten van ammoniak voor zover daarover regels als bedoeld in artikel 5.19, tweede lid, van de wet zijn gesteld in de omgevingsverordening.”

Op grond van Artikel 8.16 lijkt impliciet te worden gesteld dat de provincies in hun omgevingsverordening de voor verzuring gevoelige gebieden kunnen aanwijzen. De aanwijzing van de Wav-gebieden wordt echter niet (ook) geregeld in de instructieregels in Hoofdstuk 7

Omgevingsverordeningen. Wij vermoeden dat er geen verplichting (meer) is om de voor verzuring gevoelige gebieden aan te wijzen, maar wel een mogelijkheid om dat te doen.

Gelet op de belangrijke sturingsmogelijkheid verdient het aanbeveling om in hoofdstuk 7 te regelen dat de Provincie bij verordening de voor verzuring gevoelige gebieden aanwijst.

Geldt voor de Wav-gebieden nog overgangsrecht of wordt geregeld dat de aangewezen gebieden in de Wav of Wav-verordening worden geacht te gelden als voor verzuring gevoelige gebieden waarop art. 8.16 van toepassing is? Werkt de aanwijzing van de Wav-gebieden dan door naar het omgevingsplan?

Voorschriften milieubelastende activiteit

Bij de voorschriften over milieubelastende activiteiten verwachten wij dat er emissiegrenswaarden (normen) worden opgenomen voor geurhinder, ammoniakemissie en fijnstof vanuit de veehouderij. Wij verwachten dat evaluatie van de Wet geurhinder en veehouderij leidt tot aangescherpte regels. Daarnaast missen wij regels over de aspecten van (volks)gezondheid bij de veehouderij.

Hoofdstuk 10 Monitoring

Afd. 10.4 Monitoring natuur dient goed inzicht te geven in de stand van zaken over de aantasting, compensatie, realisering van het NNN, zowel kwantitatief als kwalitatief. Datzelfde geldt ook voor de externe werking N2000, in ieder geval wat betreft de foerageergebieden en hydrologische bufferzones.

Opmerkingen ontwerp- Besluit Activiteiten Leefomgeving

Algemene opmerkingen

Met het Bal wordt beoogd een samenhangende set van Rijksregels voor de fysieke leefomgeving te hebben. Tevens wordt beoogd om regels inzichtelijker, voorspelbaarder en gebruiksvriendelijker te maken. De besluitvorming wordt waar mogelijk versneld wat bijdraagt aan vermindering van de lasten.

Met de inwerkingtreding van het Bal ontstaat een stelsel waarbij initiatiefnemers (deels) vooraf kunnen toetsen welke Rijksregels voor hun bedrijf of typen van bedrijf van toepassing zijn; Omdat fysieke activiteiten vaak gebonden zijn aan een locatie, biedt het Besluit Activiteiten leefomgeving voor bevoegde gezagen mogelijkheden om naast de Rijksregels, nadere regels te stellen. Daarnaast bestaat de bevoegdheid om bepaalde maatwerkregels uit het Bal buiten toepassing te verklaren (voor zover dit in het Bal is aangegeven).

In het kader van het omgevingsplan kunnen maatwerkregels worden gesteld bijvoorbeeld in omgevingsplan of Waterschapsverordening, om een bepaalde omgeving voor negatieve milieubelasting van een activiteit te behoeden. Dit kan niet indien dit in het Bal is uitgesloten en dit in verband met de lokale of regionale omstandigheden nodig is ter bescherming van het fysiek leefomgeving. Dit is ter beoordeling van het bevoegde gezag.

Naast een algemene zorgplicht voor een goede fysieke leefomgeving (in ruime zin) gelden er voor bepaalde activiteiten in Rijksregels nader omschreven specifieke zorgplichten; Het voldoen aan die specifieke zorgplichten ontheft de initiatiefnemer niet om te voldoen aan de algemene zorgplicht. Hoe ver die algemene zorgplicht voor de initiatiefnemer reikt is niet in het Bal aangegeven en zal in de jurisprudentie moeten worden uitgemaakt. Dit zou nader ingekaderd moeten worden.

Met het Bal wordt een keuze gemaakt voor de hoofdregel dat 90% van de activiteiten onder algemene (Rijks)regels gaan vallen. Dit is slechts anders indien dit in het kader van het Europees recht niet mogelijk is, of dit uit milieutechnisch oogpunt onwenselijk is.

Ook in het Bal worden de mogelijkheden voor derde-belanghebbenden om bezwaar en beroep te maken beperkt. Met het Bal wordt een keuze gemaakt voor de hoofdregel dat 90% van de activiteiten onder algemene (Rijks)regels gaan vallen.

Of dit voor derde-belanghebbenden ook leidt tot een betere bescherming van de leefomgeving, hangt af van de vraag in hoeverre er bij (bedrijfstakken en bedrijfstypen) voldoende mogelijkheden zijn om bedrijfsinterne milieuzorg in hun bedrijfsvoering te integreren en in hoeverre zij in ruime mate zelfreinigend vermogen hebben (zorg voor de fysieke leefomgeving moet naast het maken van winst en het zorgen voor continuïteit onderdeel uitmaken van de hoofddoelstellingen van het bedrijf of de bedrijfstak). De Omgevingswet kiest er immers voor om initiatiefnemers zelf in eerste instantie verantwoordelijk te maken voor de controle van hun voorschriften en regels. Wij betwijfelen of het principe "de slager die zijn eigen vlees keurt" zal werken. Welke mogelijkheden hebben burgers om naleving en handhaving van de voorschriften en regels af te dwingen? Welke sancties staan er op overtreding van regels en voorschriften?

Een punt dat knelt in het Bal is dat er geen intrekkingmogelijkheid is van de melding of omgevingsvergunning indien niet wordt voldaan aan de voorschriften of regels. Een tijdelijke, periodieke vergunning of een intrekkingmogelijkheid kan soelaas bieden.

Toezicht en handhaving op de naleving van regels en voorschriften voor een (bedrijfs)activiteit zijn belangrijk voor de kwaliteit van de leefomgeving. Indien dit wordt nagelaten is het niet controleerbaar of een goede kwaliteit van de leefomgeving kan worden bereikt.

Er is sprake van een vermindering van rechtsbescherming in die zin dat tegen de meldingen geen beroep kan worden ingesteld. Na vier weken kan de initiatiefnemer in veel gevallen starten met zijn activiteit. Wel stelt het Bal in veel gevallen verplicht dat de melding moet worden gepubliceerd. Het lijkt erop dat een melding op rechtsgevolg is gericht; het gaat immers om toestemming voor een activiteit.

Met de invoering van het Bal komt het zwaartepunt voor bevoegde gezagen te liggen op het invulling geven van de nadere regels en de handhaving. Tegen het stellen van nadere regels kan zowel door de initiatiefnemer als derde-belanghebbenden bezwaar en beroep worden ingesteld.

Organisatorisch zal het besluit van overheden en bevoegde gezagen veel vergen. Het betekent immers dat zij hun omgevingsdiensten in dit kader zullen moeten omvormen.

Of het stellen van Rijksregels uiteindelijk leidt tot het verminderen van lasten en voor welke categorie van burgers en entiteiten die lastenverlichting dan effecten heeft, is de vraag. Duidelijk is wel dat decentrale overheidsorganen minder inkomsten uit leges zullen hebben. Met die legeskosten wordt een groot deel van het administratieve apparaat bij decentrale overheden bekostigd. Als gevolg van de in het Bal gemaakte keuzen voor algemene regels (voor een melding kunnen immers geen leges worden gevraagd en voor handhaving en voor het ambtshalve stellen van nadere regels ook niet) zullen ongetwijfeld de belangenorganisaties van decentrale overheidsorganen aandringen bij het Rijk om compensatiemaatregelen van het Rijk. Die worden waarschijnlijk bekostigd met belastinggeld (waardoor elke belastingbetalende burger betaalt). Hierdoor wordt niet meer de initiatiefnemer die een milieubelastende activiteit ontplooit belast. Dit zou anders worden indien de Omgevingswet een formele basis zou bieden voor een milieubelasting van de initiatiefnemer voor het innemen van "milieuruimte".

In de toelichting op het Bal staat dat "De regels voor het boren met een verplaatsbare mijnbouwinstallatie zijn gewijzigd ten opzichte van de regels die via het Besluit algemene regels milieu mijnbouw gesteld waren. Voor een deel komt dat door wijzigingen in het systeem van de Omgevingswet. Zo zijn bijvoorbeeld geen regels meer opgenomen over geluidhinder, omdat deze voortaan uitgaat van te halen voorkeurswaarden in gebouwen met een geluidgevoelige functie zoals woningen of verzorgingstehuizen."

Wat hierbij niet wordt meegenomen is de geluidhinder in natuurgebieden, stiltegebieden of in het landelijk gebied. Voorheen golden er normen die gerelateerd waren aan de achtergrondbelasting van de omgeving, zoals de 30dBA-norm voor stillere gebieden in de avonduren.

Wij bevelen aan om normen op te leggen voor een maximale geluidsbelasting aan de bron, zodat een acceptabel niveau kan worden bereikt op een vrij korte afstand tot de geluidsbron. Dit om te voorkomen dat geluid tot op grote afstand hoorbaar is.

Vanuit wetgevingsperspectief ervaren wij het als een gemis dat in het Bal en de Omgevingswet nog geen aanzet is gegeven voor de integratie van de Wet Natuurbescherming in de Omgevingswet en het Besluit activiteiten leefomgeving.

Opmerkingen per afdeling/artikel.

In afdeling 3.6 is een afdeling gewijd aan de agrarische activiteiten. Het betreft hier die activiteiten die voorheen onder diverse sectorale wetten vielen die betrekking hadden op de fysieke leefomgeving. Met het Bal worden de meeste agrarische activiteiten onder de werking van de Rijksregels gebracht. Dit resulteert erin dat het aantal vergunningplichtige bedrijven drastisch wordt gereduceerd. Ten aanzien van veehouderijbedrijven geeft deze regeling minder rompslomp, ten aanzien van belanghebbende geeft dit minder Rechtsbeschermingsmogelijkheden.

In artikel 3.163 is de bestaande jurisprudentie m.b.t het begrip inrichting in relatie tot veehouderijen vastgelegd. Indien er sprake is van meer vee dan genoemd in artikel 3.163 onder 1 is er sprake van een milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 2.1.

Het tweede lid van het artikel geeft aan dat ook andere activiteiten welke samenhangen met het houden van dieren, of hiermee in technisch verband staan en gevolgen kunnen hebben voor emissies of verontreinigingen, of deze functioneel ondersteunen, als milieubelastend in de zin van het Bal kunnen worden aangemerkt. Het derde lid geeft de uitzonderingen waarop deze paragraaf niet van toepassing is. Het betreft onder meer natuurbeheer of beheer van openbare ruimte, educatieve doeleinden en onderzoeksinstellingen.

Artikel 3.164 Vergunningplichtige gevallen

Lid 1 - Voor een IPPC-inrichting waar vee (2000 vleesvarkens, 750 zeugen, 40.000 stuks pluimvee) wordt gehouden is altijd een vergunning nodig. Daarnaast is een vergunning nodig voor het houden en fokken van pelsdieren.

Lid2 - Als degene die een activiteit verricht minder dieren of andere dieren houdt is in een aantal gevallen ook een omgevingsvergunning nodig. Dit is het gevolg van de zogenaamde vormvrije en formele MER-beoordeling. Dit is een vereenvoudigde vergunning, waarbij volstaan kan worden met de gegevens van de melding als indieningsvereisten en waarbij de (reguliere) korte procedure van toepassing is. De vergunning ziet alleen op de beoordeling of wel of geen milieueffectrapportage nodig is. Als die wel nodig is, moet een aanvraag om een vergunning volgens de Uniforme openbare voorbereidingsprocedure worden ingediend. Voor deze vergunning geldt een beperkt beoordelingskader. Dit wordt waarschijnlijk geregeld in het Besluit kwaliteit leefomgeving via het invoeringsbesluit. In het ontwerp van het Bal is nog geen rekening gehouden met het feit dat naast de meldingsplicht of vergunningplicht in het kader van het Bal, er ook nog een vergunningplicht geldt voor, zowel meldingsplichtige als vergunningplichtige bedrijven, in het kader van de Natuurbeschermingswet. In de toelichting wordt hierover slechts aangegeven dat de Wet Natuurbeschermingswet zal worden geïmplementeerd in de Omgevingswet door middel van de Invoeringswet Omgevingswet. Zoals bekend vormt de Wet Natuurbescherming de implementatie van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen. In dat kader dienen initiatiefnemers van een activiteit, welke significant negatieve effecten heeft op Natura 2000, een passende beoordeling te maken.

Hoofdstuk 15 Slotbepalingen

Het overgangsrecht is nog verdeeld over de verschillende hoofdstukken, afdelingen en paragrafen. Dit geeft een erg onoverzichtelijk beeld.

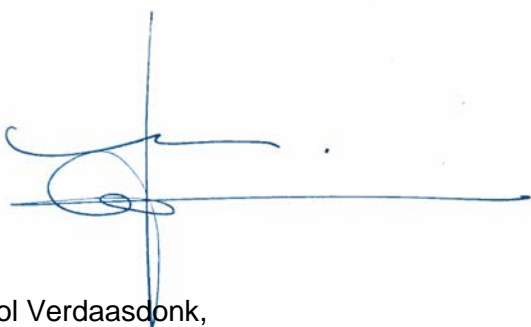
Het Bal bevat geen artikel aangaande strafbepalingen. Uit de site van omgevingsrecht van Infrastructuur en Milieu maken wij op dat hier nog studies naar worden gedaan mede in relatie tot de bestuurlijke handhavingmiddelen.

Opmerking bij het ontwerp-Besluit bouwwerken leefomgeving

In afdeling 2.3 "Aanwijzing vergunningplichtige gevallen" is nu nog niets ingevuld, terwijl de mate waarin vergunningsvrij gebouwd mag worden zeer bepalend is voor het uiterlijk van onze Nederlandse steden, maar zo mogelijk nog meer voor het karakter van ons buitengebied. Wij vinden het daarom onvoorstelbaar dat de wetgever op dit punt in het AMvB volstaat met 'PM' en wij vragen om op zo kort mogelijke termijn helderheid te verschaffen rond dit punt.

Wij verzoeken u om onze reactie te verwerken in de AMvB's Omgevingswet.

Met vriendelijke groet,



Nol Verdaasdonk,
directeur Brabantse Milieufederatie