

Samenvatting ontwerp Besluit kwaliteit leefomgeving

Het Besluit kwaliteit leefomgeving stelt de inhoudelijke normen voor gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk met het oog op het realiseren van de nationale doelstellingen en het voldoen aan internationale verplichtingen.

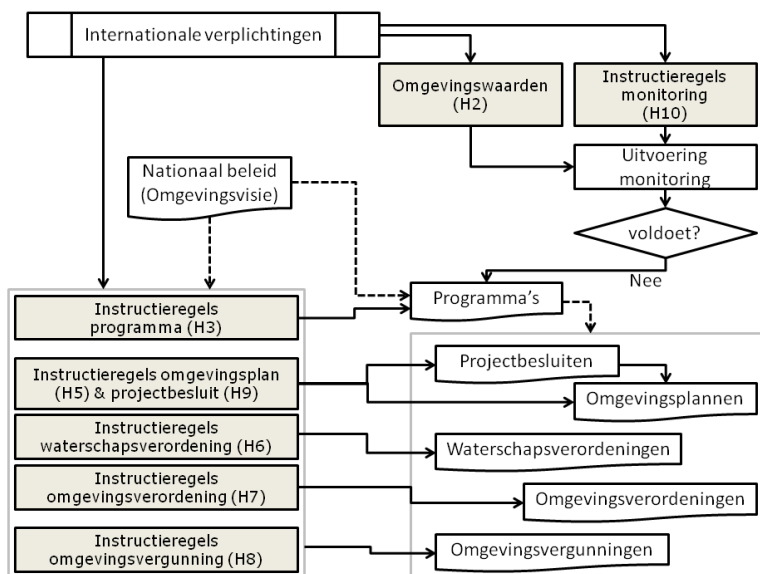
Het Besluit kwaliteit leefomgeving is één van de vier AMvB's die invulling geven aan de Omgevingswet. Het Omgevingsbesluit regelt onder meer welk bestuursorgaan bevoegd gezag is om een omgevingsvergunning te verlenen, de betrokkenheid van andere bestuursorganen, adviesorganen en adviseurs bij de besluitvorming, procedures en een aantal op zichzelf staande onderwerpen zoals de milieueffectrapportage. Het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving geven aan, aan welke regels burgers en bedrijven zich moeten houden bij bepaalde activiteiten.

De Omgevingswet gaat over beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Er zijn vijf typen maatschappelijke opgaven op het terrein van de fysieke leefomgeving waarvoor het Rijk regels stelt:

- Het beschermen van kwetsbare onderdelen van fysieke leefomgeving, zoals gebouwen waar mensen verblijven. Hiervoor gelden regels met het oog op *geur, geluid en externe veiligheid*. Ook *cultureel erfgoed* is een kwetsbaar belang, waarvoor in dit besluit regels zijn gesteld.
- Het beschermen van onderdelen van de fysieke leefomgeving van nationaal belang, zoals *rijkswegen* en *defensie terreinen* tegen gevolgen van activiteiten van derden.
- De zorg voor een aanvaardbare kwaliteit van specifieke onderdelen van de fysieke leefomgeving, zoals de kwaliteit van de *buitenlucht* of het *oppervlaktewater*.
- Het waarborgen van een aanvaardbare kwaliteit van onderdelen van de fysieke leefomgeving waar een eigenaar of beheerder aan zet is (onder meer *bouwwerken en badgelegenheden*).
- Het benadrukken van algemene belangen in besluitvorming, zoals *het belang van het voorkomen van rampen, het waterbelang of de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte*.

Waar gaat dit besluit over?

De regels in dit besluit zijn geordend per instrument en per hoofdstuk gegroepeerd: alle regels voor programma's staan bij elkaar, voor omgevingsplannen, enzovoort.



Figuur S.1 Schematische weergave van de verhouding tussen dit besluit (grijs gekleurde velden) en instrumenten van de wet. De pijlen met doorbroken lijnen symboliseren dat er geen juridische doorwerking van beleid is, maar dat beleid wel een belangrijke betekenis heeft voor de besluiten.

- *Instructieregels voor programma's, omgevingsplannen, omgevingsverordeningen, waterschapsverordeningen en projectbesluiten*

Instructieregels zijn de normen en bijbehorende regels die gelden voor bestuursorganen bij het vaststellen van programma's, omgevingsplannen, omgevingsverordeningen, waterschapsverordeningen en projectbesluiten. Deze zijn geordend per hoofdstuk. Zo bevat het hoofdstuk over het omgevingsplan de normen en regels die gelden voor omgevingsplannen. Het betreft onder meer normen en regels voor geluid en geur van bedrijfsmatige activiteiten, externe veiligheid en erfgoed. Het hoofdstuk over programma's biedt de inhoudelijke randvoorwaarden voor de programma's voor de kwaliteit van de buitenlucht, de waterprogramma's, de actieplannen geluid en de beheerplannen voor Natura 2000-gebieden. Via de waterprogramma's is bijvoorbeeld ook de doorwerking van de omgevingswaarden voor waterkwaliteit geregeld. Door de normen per instrument te ordenen ontstaat overzicht. Er wordt direct duidelijk welke normen gelden. Het besluit bevat ook enkele regels over de uitvoering van specifieke taken, zoals het beheer van watersystemen en openbare vuilwaterriolen.

- *Omgevingswaarden*

Een omgevingswaarde is, kort gezegd, een maatstaf voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat omgevingswaarden voor luchtkwaliteit en de kwaliteit van oppervlaktewater, grondwater en zwemwater. Voor de waterkwaliteit gaat het bijvoorbeeld om tientallen stoffen (bijvoorbeeld benzeen) waarvoor afzonderlijke omgevingswaarden zijn gesteld. Deze zijn in de bijlage van dit besluit opgenomen. Dit besluit regelt ook of een bestuursorgaan omgevingswaarden mag stellen in aanvulling op of afwijking van die van het Rijk.

- *Regels voor omgevingsvergunningen*

Dit besluit bevat ook de regels die het bevoegd gezag hanteert bij het beoordelen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning, het opnemen van voorschriften in een omgevingsvergunning en het wijzigen van voorschriften of intrekken van een omgevingsvergunning. Waar voorheen dergelijke regels in een groot aantal wetten, AMvB's en ministeriele regelingen verspreid stonden, zijn ze samengebracht in één hoofdstuk. Ook hier is gezorgd voor eenvoud en een eenduidige vormgeving, zodat helder wordt wat de wetgever beoogt. Daarbij is gezorgd voor een gelijkwaardig beschermingsniveau ten opzichte van het voorheen geldende recht. Voor de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit is gezorgd voor een strakkere implementatie van de richtlijn industriële emissies.

- *Monitoring en informatie*

Dit besluit bevat tot slot de regels over monitoring, gegevensverzameling, gegevensbeheer, toegang tot gegevens, kaarten en verslagen over de toestand van de fysieke leefomgeving. Deze regels hebben betrekking op de onderdelen waterkwaliteit, externe veiligheid, luchtkwaliteit en het behoud van erfgoed.

Toegevoegde waarde van het besluit

- *Vereenvoudiging, transparante regelgeving en vergroting van het gebruiksgemak*

Het Besluit kwaliteit leefomgeving draagt bij aan de vereenvoudiging van het omgevingsrecht. Alle regels voor bestuursorganen over hun taakuitoefening en besluitvorming over de fysieke leefomgeving zijn samengebracht in dit besluit. Voorheen waren deze verspreid over circa 11 wetten, 30 AMvB's en diverse ministeriële regelingen. De regels zijn vanuit een samenhangende visie geschreven en de variëteit in juridische formuleringen is sterk teruggedrongen. Hierdoor is een betere toepassing van de regels door het bestuur en betere naleving van de regels mogelijk en worden de bestuurlijke lasten verminderd. Ze bieden bij geschillen de bestuursrechter helderheid over de bedoeling van de wetgever. Door de digitale ontsluiting en verbeelding van deze regels weten ook initiatiefnemers en burgers beter welke beperkingen de rijksoverheid meegeeft aan

gemeenten over het toestaan van activiteiten op een locatie. Ook zijn verouderde circulaires en handreikingen ingetrokken en geactualiseerd.

- *Meer bestuurlijke afwegingsruimte*

De afwegingsruimte voor decentrale overheden wordt door dit besluit vergroot en beter ontsloten. Dat gebeurt onder meer door:

- de slimmere formulering en vormgeving van de instructieregels (bijvoorbeeld voor geluid kunnen gemeenten werken met een bandbreedte) of het beheer van zwemwater (provincie bepaalt zelf het moment van opening van het badseizoen);
- aanpassing van de reikwijdte van de regels (verbreding van de plattelandsregeling naar andere voormalige bedrijfswoningen en naar het aspect trillingen);
- het verbeteren van de toegankelijkheid van de bestaande afwegingsruimte (inbouw van de Crisis- en herstelwet en de Interimwet stad-en-milieubenadering);
- het verbeteren van de kenbaarheid van de regels (helder is gemaakt welke tijdelijke activiteiten in het rivierbed van grote rivieren zijn toegestaan);
- het verhelfen en verruimen van de mogelijkheden voor het aanvragen van een ontheffing van instructieregels bij de Minister van Infrastructuur en Milieu.

De inhoudelijke kaders van dit besluit bieden de bestuursorganen dus ruimte om eigen afwegingen te maken. Tegelijkertijd is gezorgd voor standaardregels die eenvoudig toepasbaar zijn voor die situaties waarbij geen gebiedsspecifieke afwegingen nodig zijn. Het motto daarbij is: standaardregels voor standaardsituaties en ruimte om af te wijken als dat nodig is.

- *Betere besluitvorming over de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving door een samenhangende benadering*

De regels in dit besluit stellen decentrale bestuursorganen beter in staat om een diversiteit aan maatschappelijke opgaven in de fysieke leefomgeving zowel in groei- als krimpsituaties, het hoofd te kunnen bieden:

- In een vroeg stadium is helder welke belangen meegewogen moeten worden om ontwikkelingen mogelijk te maken. Daardoor kunnen, in samenhang, oplossingen worden ontwikkeld die aan meerdere belangen recht doen.
- Door de vergroting en betere ontsluiting van de bestuurlijke afwegingsruimte wordt het voor gemeenten beter mogelijk om om te gaan met verschillen tussen gebieden (gebiedskenners en maatschappelijk opgaven) en keuzes te maken die hierbij passen. De haven van Rotterdam, de Veluwe, de binnenstad van 's-Hertogenbosch en Roermond; Nederland is te divers voor een standaardaanpak. Daarom kan straks worden gewerkt met een juridisch mengpaneel, waarbij gemeenten per gebied de gewenste of toelaatbare kwaliteitsniveaus kunnen vaststellen voor verschillende aspecten, zoals geluid of geur. Dit besluit biedt de normen en kaders waarbinnen dat kan. Deze kwaliteitsniveaus vormen dan de randvoorwaarden voor ontwikkelingen.
- Dit besluit biedt bestuursorganen de mogelijkheid om de beschikbare gebruiksruimte te verdelen op een manier die past bij hun eigen ambitie en opgave. In veel gevallen zal een generieke of gebiedsgerichte aanpak volstaan. Daarnaast is een kavelsgewijze verdeling van gebruiksruimte mogelijk. Deze is vooral bedoeld voor hoogbelaste gebieden, omdat daarmee actiever kan worden gestuurd op de gewenste kwaliteit, en voor gebieden waar het gewenst is gebruiksruimte te reserveren voor toekomstige gebruikers, zodat gronden snel kunnen worden uitgegeven (bijvoorbeeld een havengebied).
- Dit besluit maakt een effectiever ruimtegebruik mogelijk, onder meer door het gebruik van aandachtsgebieden op het terrein van externe veiligheid. Met een gelijkblijvend beschermingsniveau wordt het groepsrisico zo vormgegeven dat er meer ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk zijn. Dat gebeurt aan de ene kant door beter te kijken naar de reële effecten die als gevolg van een incident kunnen optreden. Voor bijvoorbeeld het scenario 'gifwolk' is het gebied waarbij het groepsrisico relevant is, vier tot zes keer kleiner geworden. Aan de andere kant gelden in aandachtsgebieden voor veiligheidsrisico's

vanwege brand of explosie aanvullende bouwvoorschriften. Door de nieuwe vormgeving van het groepsrisico wordt een bestuurlijke afweging over de aanvaardbaarheid van soort risico's minder technisch. Het werken met een oriëntatiewaarde bracht abstracte discussies met zich mee over de vraag of een waarde van bijvoorbeeld 1,21 nog acceptabel was. Nu kan het in de gemeenteraad concreet gaan over de additionele bouwmaatregelen binnen de aangewezen aandachtsgebieden. Kortom, een betere benutting van de ruimte, bij een gelijkblijvend beschermingsniveau.

- *Minder onderzoekslasten*

Het Besluit kwaliteit leefomgeving maakt het, in samenhang met de wet en de andere AMvB's, mogelijk om onderzoekslasten rond omgevingsplannen, projectbesluiten en vergunningen te verminderen. De instructieregels in dit besluit bieden meer mogelijkheden voor het faseren van onderzoekslasten rond het omgevingsplan en het (deels) verleggen van gericht onderzoek naar een moment waarop meer duidelijkheid bestaat over de aard van een nieuw initiatief. Onderzoekslasten zullen ook verminderen doordat in de toekomst vaker niet getoetst hoeft te worden bij activiteiten die niet in betekenende mate bijdragen. Dat was al bekend bij luchtkwaliteit, daar wordt dit voortgezet. In dit besluit is dit denken ook terug te vinden bij archeologisch erfgoed (vrijstelling van de onderzoeksverplichting voor activiteiten met een beperkte oppervlakte) en bij de nieuwe schillenbenadering voor het omgaan met het groepsrisico. Voor luchtkwaliteit geldt dat de toetsing aan de grenswaarden wordt beperkt tot een gering aantal in dit besluit vastgelegde aandachtsgebieden waar dit gelet op de achtergrondconcentraties nodig is en specifieke gevallen waaronder de vergunningplichtige milieubelastende activiteiten. Via monitoring wordt in het hele land de vinger aan de pols gehouden. Ook zijn de mogelijkheden om onderzoeksgegevens te hergebruiken verruimd.

- *Betere bescherming voor onderdelen van de fysieke leefomgeving*

Dit besluit zorgt op belangrijke onderdelen voor een betere bescherming van de fysieke leefomgeving, en tevens op onderdelen voor een strakkere implementatie van internationale verplichtingen:

- Dit besluit bevat heldere basisbeschermingsniveaus voor geluid, trillingen, geur van bedrijfsmatige activiteiten en voor externe veiligheid. Waar voorheen de geluidnormen voor immissie industrielawaai een buitenwettelijke basis hadden via de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening zijn deze nu op AMvB-niveau verankerd. Ook de trillingsnormen zijn nu op AMvB-niveau vastgelegd.
- Decentrale overheden hebben de mogelijkheid om strengere omgevingswaarden vast te leggen die passen bij hun ambitie. Het biedt decentrale overheden de mogelijkheid om aanvullende of scherpere omgevingswaarden te stellen ter bevordering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, zonder daarbij de mogelijkheden voor nieuwe ontwikkelingen uit het oog te hoeven verliezen.
- Door de nieuwe instructieregel voor de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte verbetert deze toegankelijkheid voor personen met een functiebeperking.
- Door het opnemen van de categorie zeer kwetsbare objecten op het terrein van externe veiligheid wordt de bescherming van minder zelfredzamen versterkt.