

Land- en Tuinbouworganisatie Nederland

**Adres : Bezuidenhoutseweg 225
2594 AL Den Haag**

Telefoon : +31(0)70-3382700

E-mail : secretariaat@lto.nl

Aan het Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Datum : 16 september 2016
Onderwerp : Aanbiedingsbrief internetconsultatie Aanvullingswet grondeigendom (Omgevingswet)
Informatie : Gerbrand van 't Klooster | gvtklooster@lto.nl | 06-10 42 39 51

Geachte heer/mevrouw,

In de bijlagen bij deze brief vindt u de reactie van LTO Nederland op enkele besluiten van de Omgevingswet. Het betreft onze reactie op:

- het Besluit Activiteiten Leefomgeving (BAL);
- het Besluit Kwaliteit Leefomgeving (BKL);
- de Aanvullingswet grondeigendom.

Invoering van de Omgevingswet is een zeer omvangrijke operatie, van groot belang voor bedrijven in de agrarische sector. LTO Nederland wil daarom graag betrokken worden bij aanpassingen die worden doorgevoerd naar aanleiding van deze consultatie, bij de verdere invulling van nog openstaande paragrafen en bij de uitwerking van nadere regelingen, voor zover het de agrarische sector raakt.

Vervolgens volgt de implementatie. LTO Nederland wil graag via de Programmaraad betrokken worden bij de implementatie, om bij te dragen aan een goede communicatie over de betekenis van de stelselherziening en de gevolgen hiervan voor de bedrijven in de agrarische sector.

Met vriendelijke groet,

Gerbrand van 't Klooster

Coördinator Omgeving LTO Nederland

Bijlage 1

Aan het Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Datum : 16 september 2016
Onderwerp : Besluit Activiteiten Leefomgeving
Informatie : Gerbrand van 't Klooster | gvtklooster@lto.nl | 06-10 42 39 51

Reactie LTO Nederland op het ontwerp Besluit Activiteiten Leefomgeving**Inleiding**

In deze notitie vindt u de reactie van LTO Nederland op het ontwerp van het Besluit Activiteiten Leefomgeving (BAL). Wij zien in de reacties van andere organisaties, waaronder VNO/NCW en de KAVB veel parallellen met betrekking tot de knelpunten die de ontwerpbesluiten voor het bedrijfsleven in zich hebben, hetzij door de letterlijke tekst, hetzij door onduidelijkheden die samenhangen met de inwerkingtreding van deze besluiten. Om het belang te benadrukken zijn daar waar relevant inhoudelijke punten van andere organisaties opgenomen in onze reactie.

AlgemeenSamenloop andere wetgeving voor landbouw behoeft duidelijkheid

LTO Nederland vindt de opzet van de vier AMvB's onder de Omgevingswet onderling helder. Er is duidelijk afgebakend wat in welke AMvB wordt geregeld. De systematiek van de AMvB Besluit Activiteiten Leefomgeving (BAL) is ook duidelijk. Door een directe koppeling van voorschriften aan een activiteit wordt sneller duidelijk welke voorschriften voor ondernemers met die activiteit van toepassing zijn. Voorwaarde is dat de activiteiten duidelijk omschreven zijn en discussies over het toepassingsbereik van activiteiten wordt voorkomen. De omschakeling van vergunning/algemene regels voor een inrichting naar vergunning/algemene regels voor activiteiten heeft een enorme impact op al het bevoegde gezag, en op alle ondernemers. Wij kunnen op dit moment dan ook niet alle mogelijke gevolgen overzien. Wij blijven graag met u in overleg om oplossingen te vinden voor nu nog onbekende (neven)effecten van de omschakeling. Een zorgpunt voor ons is bijvoorbeeld de aansluiting van deze nieuwe AMvB's op andere wetgeving, zoals de mestwetgeving en de wetgeving rondom gewasbeschermingsmiddelen. Ook kan de vervanging van middelvoorschriften door doelvoorschriften het neveneffect hebben dat huidige vanzelfsprekende oplossingen opnieuw worden beoordeeld en soms meer ruimte krijgen, maar soms ook minder. Ook deze gevolgen op bedrijfsniveau kunnen wij nu nog niet voorzien, en daarom ook nog niet in detail in deze zienswijze benoemen.

Risico op hogere onderzoekskosten

Er is bij onze leden grote zorg voor oplopende onderzoekskosten. Deze kosten komen bij het bedrijfsleven te liggen in plaats van bij overheden. Op dit moment moeten overheden aantonen

waarom iets niet kan, met het BAL moeten ondernemers aantonen waarom een activiteit wel kan. Dat gaat gepaard met de nodige onderzoekskosten voor rekening van de ondernemers, waarbij tevens het risico bestaat dat door overheden meer onderzoek gevraagd wordt (kosten rekening ondernemer) dan nodig is, om daarmee extra zekerheden in te bouwen.

Platform met bedrijfsleven nodig voor overleg uitvoering

In het BAL hebben provincie, waterschappen en gemeenten meer ruimte gekregen om maatwerk te leveren. Deze keuze vloeit voort uit de hele stelselwijziging. Dat levert bij onze leden zorgen op of deze beleidsvrijheid niet leidt tot willekeur en oneigenlijk gebruik van deze voorschriften. Een uniforme interpretatie en handhaving van de regels moet wat ons betreft het uitgangspunt blijven. We vinden het belangrijk dat de “beleidsvrijheid die bevoegde gezagen gebruiken” gemonitord en geëvalueerd wordt. Ruimte voor lokaal maatwerk is goed, maar we merken in de praktijk dat dit leidt tot de behoefte alles vergaand onderbouwd te willen hebben. Dit levert vooral meer papier op, zonder dat het daadwerkelijk bijdraagt aan de kwaliteit van de leefomgeving. Er zijn daarom heldere en goede landelijke handreikingen nodig voor het toepassen van maatwerk door provincies, gemeenten of waterschappen, waarbij ook de economische factor wordt betrokken. Dat betekent dat tussen deze partijen goed onderling overleg en afstemming noodzakelijk is om tot een juiste maatwerkaanpak te komen.

Voor ondernemers is het van belang dat sprake is van gelijke toepassing van regels. Dit is ook één van de uitgangspunten van de overheid voor de nieuwe regelgeving. Het is dus ongewenst als er sprake is van regionaal verschillende interpretaties en handhaving van de regels. LTO Nederland pleit er daarom voor dat verschillen in handhaving besproken worden tussen de sector en de regionale overheden en handhavende diensten – met afvaardigingen vanuit provincie, waterschappen en gemeenten. De bestaande overlegstructuren zijn hiervoor onvoldoende. Om het werkbaar te houden stellen wij voor dit regionale overleg zo nodig sectoraal op te delen voor bijvoorbeeld glastuinbouw (plus open teelt met ondersteunend glas), open teelt, teelt in gebouwen, veehouderij.

In het nieuwe BAL zijn voorschriften uit bestaande wettelijke regelingen overgenomen. Vertrekpunt is dat de regelgeving voor het bedrijfsleven gelijk blijft, op een aantal herzieningen na. Belangrijk punt van aandacht is het verschil in uitgangspunt in het nieuwe BAL: dat is de activiteit en niet de inrichting. Hoewel een zorgvuldige beoordeling heeft plaatsgevonden, kunnen wij niet met zekerheid stellen dat we alle mogelijke gevolgen van deze omslag overzien. Wij vrezen dat er in de praktijk situaties zullen ontstaan die ongewenst zijn, maar over het hoofd zijn gezien door de omvang en veelheid aan regels waarop deze gehele stelselherziening betrekking heeft.

Mede om bovenstaande redenen vindt LTO Nederland dat het stelsel tijdig bijvoorbeeld na 2 jaar geëvalueerd moet worden, maar ook dat er een noodstopprocedure ingevoerd moet worden, zodat onbedoelde gevolgen snel hersteld kunnen worden. Bij de evaluatie moet in ieder geval betrokken worden of de stelselwijziging heeft geleid tot lagere administratieve kosten en onderzoekslasten (zowel voor bevoegd gezag, als voor de ondernemers), of onvoorziene praktische knelpunten heeft opgeleverd. Gezien de omvang van de wijzigingen en de hoeveelheid regels moeten knelpunten vanaf het moment van invoering van de Omgevingswet gemonitord en besproken worden. LTO Nederland pleit ervoor dat er gedurende de eerste jaren een platform is waarbij onder regie van het Rijk, provincies, gemeenten en handhavende instanties met de sector spreekt over de interpretatie van regels, knelpunten en verbeteringen.

Meldingen: overgangsrecht en sancties

Eén van de nieuwe elementen is het vooraf melden van de start van activiteiten, zoals opgenomen in het BAL. Het is ons niet duidelijk of bestaande activiteiten ook gemeld moeten worden of dat de activiteiten op bestaande vergunde inrichtingen automatisch onder overgangsrecht vallen.

Dit overgangsrecht ontbreekt nog. Daar waar veranderende regelgeving van de ene op de andere dag correcte naleving tot een overtreding zou kunnen maken, zijn overgangstermijnen van groot belang. Daarbij moet rekening worden gehouden met de terugverdiertijden van reeds gedane investeringen en mogelijke aanpassings- en nalevingskosten op een natuurlijk moment in de toekomst. Belangrijk daarbij is onder meer dat bedrijven die op het moment van invoering van deze wet niets in hun bedrijfsvoering wijzigen en hun bedrijf ongewijzigd kunnen voortzetten. Daarover moet duidelijkheid worden gegeven.

Op het niet doen van een melding wordt strafrecht van toepassing. LTO Nederland pleit er voor om gezamenlijk te zoeken naar instrumenten die ondernemers stimuleren om meldingen tijdig te doen, in plaats van straffend op te moeten treden. Overtredingen horen via het bestuursrecht en niet via het strafrecht afgehandeld worden. Dat is bij bedrijven die een vergunning hebben immers ook zo.

Geen melding voor terugkerende reguliere bedrijfsactiviteiten

In het BAL is een verbod opgenomen om te starten met een activiteit, tenzij daarvan 4 weken van tevoren een melding is gedaan. Het BAL maakt niet duidelijk hoe met periodiek terugkomende activiteiten moet worden omgegaan. In veel (plantaardige) sectoren is sprake van een jaarlijkse cyclus van werkzaamheden die intensief in een korte periode plaatsvinden of nog frequenter terugkerende activiteiten. Enkele voorbeelden van een 'nieuwe activiteit': volgens artikel 4.722 moet 'het reinigen van emballage voor het opslaan van gewassen moet minimaal 4 weken van tevoren worden gemeld'. Dit is een regelmatig terugkerende activiteit, waar ons het nut van de melding ontgaat. Hetzelfde geldt voor het spoelen van gewassen in artikel 4.731 (overige gewassen), artikel 4.739 (bloembollen en -knollen) en artikel 4.744 (biologisch geteelde gewassen): elke keer moet 4 weken van tevoren een melding gedaan worden van die activiteit. De verplichting tot melden van terugkerende bedrijfsactiviteiten brengt ook de bedrijfsvoering zelf in gevaar. Bijvoorbeeld bij de meldingsplicht voor het aanmaken van gewasbeschermingsmiddelen (artikelen 4.706, 4.707, 4.713, 4.714). Ondernemers gebruiken deze middelen op een optimaal en effectief moment, afhankelijk van ziektedruk en actuele klimatologische omstandigheden. Het kiezen van deze kritische momenten valt onder het eigen ondernemerschap en is onmogelijk administratief in te plannen. Bijzonder is ook de verwijzing in artikelen 4.707 en 4.714 naar een eventuele vergunningplicht. Hoe moeten wij dit interpreteren: valt het aanmaken van gewasbeschermingsmiddelen nu onder algemene regels, of niet?

LTO Nederland vindt dat het vooraf melden alleen noodzakelijk is bij de initiële start of het initieel inrichten van een bedrijfsactiviteit en niet bij periodieke herstart. Anders zal een ondernemer jaarlijks vele activiteiten moeten melden bij het bevoegd gezag, waardoor de regeldruk eerder stijgt dan afneemt.

Gevolgen herziening PGS documenten onduidelijk

In verschillende artikelen wordt verwezen naar PGS-documenten. Aangezien een aantal PGS-en momenteel of de komende tijd worden herzien is voor ons onduidelijk hoe deze PGS-documenten nu precies zullen doorwerken. Daarbij is aandacht nodig voor specifieke toepassingen voor de agrarische sector. LTO Nederland gaat er van uit dat de bestaande voorschriften ongewijzigd worden overgenomen.

Overigens moeten normen en richtlijnen waarnaar in het BAL verwezen wordt gratis en openbaar beschikbaar worden gesteld en niet alleen tegen betaling, zoals nu soms het geval is.

ICT moet ruim vóór invoering Omgevingswet gereed zijn

De Omgevingswet en de daaronder vallende besluiten hebben grote impact op bedrijven. Om de invoering zo soepel mogelijk te laten verlopen is een goed functionerende ICT ter ondersteuning van de bedrijven een voorwaarde. De nieuwe wetgeving kan wat LTO Nederland betreft dan ook

niet eerder ingaan dan dat benodigde ICT-voorzieningen beschikbaar zijn, getest zijn bij het bedrijfsleven én daarbij is gebleken dat die voorzieningen volledig functioneren. Het is van groot belang dat de ICT-voorzieningen vanaf de start goed functioneren, om een langdurige nasleep van problemen te voorkomen.

Drukregistratiemeter op veldspuitapparatuur

Wij constateren dat het Activiteitenbesluit milieubeheer in verband met de vermindering van emissies van gewasbeschermingsmiddelen, één op één worden overgenomen in het BAL. LTO Nederland heeft in een eerdere zienswijze op wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer (kenmerk JB/JA/160725) aangegeven dat wij ons niet kunnen vinden in het feit dat een drukregistratiemeter op veldspuitapparatuur verplicht wordt. Voor een nadere toelichting verwijzen wij naar de zienswijze welke hier als ingelast kan worden beschouwd.

Artikelgewijze opmerkingen

Artikel 2.10 Specifieke zorgplicht

Als een onderwerp uitputtend is geregeld in het BAL (oftewel er zijn voorschriften voor opgenomen), dan mag de zorgplicht geen doorwerking hebben in die zin dat bevoegd gezag aanvullende eisen gaat stellen. Als bevoegd gezag aanvullende eisen wil stellen, dan moet ze dat via maatwerk doen. Dat biedt ondernemers de mogelijkheid op deelname aan het democratische proces en inspraak. Het invoeren van zorgplicht biedt die mogelijkheid niet, en overmatig gebruik van zorgplicht zal daardoor op veel weerstand kunnen rekenen.

Artikel 3.163

Pelsdierverbod hoort niet in BAL

Er worden ondergrenzen gehanteerd wanneer het houden van dieren een milieubelastende activiteit is. Bij pelsdieren wordt deze grens op één dier gelegd. De emissie van een nerts is lager dan van een koe of een varken. Deze grens past niet binnen het oogmerk en het doel van de wet. Het is logisch om deze grens op te schuiven naar 25 pelsdieren. Deze grens is niet gebaseerd op de milieubelasting van deze activiteit - waarop het BAL ziet - maar blijkbaar op het besluit dat pelsdieren in 2024 niet meer gehouden mogen worden in Nederland. Dit is een besluit dat om ethische redenen is genomen en is vastgelegd in de Wet Dieren. De regel in het BAL is derhalve onnodig: ook ontbeert zij een grondslag in het BAL en is daarmee strijdig met de wet.

Artikel 3.164

In plaats van meer komen er minder bedrijven onder de algemene regels

Doel van de wet is om de administratieve lasten te verminderen en zo veel mogelijk bedrijven onder de algemene regels te laten vallen. Bij de veehouderij gebeurt het tegendeel. Via lid 2 komen veel meer bedrijven onder de vergunningplicht. In het huidige Activiteitenbesluit ligt de grens voor varkens- en kippenbedrijven bij de IPPC grens (750 zeugen, 2.000 vleesvarkens en 40.000 kippen). In het ontwerpbesluit is deze nieuwe grens zeer fors aangescherpt (50 zeugen, 50 vleesvarkens, 2.500 kippen). Ook voor geiten en schapen (van 2.000 nu naar 50 straks) en voor vleesrunderen (1.200 naar 50) zijn de grenswaarden zeer fors aangescherpt en voor paarden zijn de grenswaarden verlaagd van 100 naar 50 paarden.

In de toelichting is te lezen dat lid 2 alleen betrekking heeft op de MER-beoordelingsplicht en bedrijven alleen voor dat onderdeel een vergunningplicht hebben. Dit roept verwarring op en lijkt ons juridisch risicovol. We vinden het wenselijk dat de beperkte vergunningplicht in het artikel zelf wordt opgenomen.

Artikel 3.90 en 3.91

De artikelen 3.90 en 3.91 gaan over de productie van kunstmeststoffen. Aanbeveling is om de term kunstmeststoffen te vervangen door “anorganische kunstmeststoffen”. Immers in het kader van de circulaire economie zetten sector en overheid in om de productie van kunstmestvervangers (of kunstmest) uit dierlijke mest mogelijk te maken. Het is dus belangrijk om in de artikelen 3.90 en 3.91 goed te omschrijven wat wordt bedoeld.

Artikel 4.495

In paragraaf 4.38 over kleinschalig tanken lijkt een ongewenste lastenverzwaring aan de orde te zijn. Er wordt verwezen naar paragraaf 5.4.2, waarmee het hebben van een vloeistofdichte bodemvoorziening is voorgeschreven. In artikel 4.500 wordt dat echter weer tegengesproken en wordt een aaneengesloten bodemvoorziening voorgeschreven. LTO Nederland vindt dat aangesloten moet worden bij de huidige situatie, dat wil zeggen de aaneengesloten bodemvoorziening, zoals overigens ook in de Nota van toelichting bij artikel 4.500 is weergegeven.

§ 3.2.3 Middelgrote stookinstallatie

Deze paragraaf 3.2.3 moet nog worden ingevuld. LTO Nederland wil graag vooraf geconsulteerd worden op het moment dat sprake is van invulling van deze paragraaf. Vele sectoren in dierlijke en plantaardige sectoren maken gebruik van deze apparatuur.

Artikel 4.708/4.715

Volledige (100%) reiniging is niet realistisch en niet nodig; een verantwoorde omgang met lege verpakkingen is vastgelegd in het Convenant Verpakkingen, de juiste behandeling van lege verpakkingen is afhankelijk van het product en staat op de verpakking aangegeven met een logo. Zie ook www.storl.nl.

§ 4.64 Gebruiken gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen bij teelt in de openlucht

Deze paragraaf 4.64 moet nog worden ingevuld. LTO Nederland wil graag vooraf geconsulteerd worden op het moment dat sprake is van invulling van deze paragraaf.

§ 4.75 en § 4.76 Lozingen glastuinbouw

De paragrafen 4.75 en 4.76 in het BAL zijn momenteel gereserveerd vanwege de voorgenomen wijziging in het Activiteitenbesluit. LTO Nederland heeft haar zienswijze op de voorgenomen wijzigingen in het Activiteitenbesluit ingediend en pleit ervoor deze zienswijze te betrekken bij het invullen van deze paragrafen in het BAL.

§ 4.71 en § 4.79 m.b.t. glastuinbouw

In paragraaf 4.71 zijn de voorschriften omtrent afscherming assimilatiebelichting opgenomen. In het Activiteitenbesluit stond daar gelijk de mogelijkheid tot maatwerk bij en die is voor sommige teelten cruciaal. Klopt het dat maatwerk nu in algemene zin geregeld is en dat de gemeente straks maatwerk kan toepassen op alle voorschriften die in deze paragraaf genoemd zijn? Een lager schermpercentage gedurende de donkerteperiode, een lager schermpercentage gedurende de nacht voor zowel de belichting van meer als de belichting van minder dan 15.000 lux moet in de toekomst mogelijk blijven via maatwerk. Het is ons niet duidelijk of dit mogelijk blijft en vragen verduidelijking op dit punt.

In paragraaf 4.79 zijn voorschriften voor het lozen van brijn voor goed gietwater opgenomen. Enerzijds is hierbij de vraag hetzelfde als bij de afscherming van assimilatiebelichting, namelijk of bevoegd gezag hier straks nog van kan afwijken via maatwerk (dus omgekeerde osmose op

grondwater met retour van brijn in de ondergrond toestaan). Anderzijds heeft LTO Nederland bedenkingen bij artikel 4.799. Er zijn na 31 december 2012 een heel aantal installaties gelegaliseerd door maatwerk toe te passen. Er is echter (nog) niets opgenomen over het overgangsrecht van het huidige maatwerk. Belangrijk is dat die installaties ook minimaal door moeten kunnen blijven draaien in de periode die het (huidige) maatwerk toestaat. Daarnaast moeten nieuwe installaties toegestaan kunnen worden. Via maatwerk is acceptabel, als de mogelijkheid er maar is.

Artikel 4.734, 4.743 en 4.747 Lozingsroutes spoelwater (spoelen van gewassen)

Van deze drie artikelen is het laatste lid bijzonder cryptisch en klopt ook niet met wat in het 1^e lid is gesteld.

Artikel 4.865 en 4.866 - Composteren van groenafval

In artikel 4.865 bepaalt het BAL een maximaal volume voor het opslaan en composteren van groenafval. Artikel 4.866 lid 3 sub a beschrijft de melding over het volume van de opslag of het composteren. LTO Nederland ziet geen aanleiding voor het opnemen van dit lid in artikel 4.866 aangezien artikel 4.865 een maximaal volume bepaalt. Anders wordt het wanneer artikel 4.865 lid 1 geen maximaal volume bevat. LTO Nederland pleit ervoor om geen maximaal volume voor het opslaan en composteren van groenafval op te nemen.

Bedrijven hebben vaak een composteringshoop groter dan 600 m³. Het doel van de regelgeving is het beschermen van de bodem en waterlichamen. LTO Nederland onderschrijft deze doelstelling. Het composteren van eigen organisch afval past in de verduurzaming van o.a. de bloembollenteelt met het hergebruik van organisch materiaal op eigen bedrijf. LTO Nederland pleit ervoor dat binnen de doelstellingen het aanleggen van composthoven wordt gestimuleerd. Hierin past het schrappen van het maximale volume van 600 m³ in artikel 4.865, het maximum onder 3a in artikel 4.866 en het vervallen van de vergunningplicht voor composteringshopen van meer dan 600 m³. Voor het vervallen van de vergunningplicht dient artikel 3.154 lid 1 als volgt aangepast te worden:

'Het verbod, bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, van de wet, om zonder omgevingsvergunning een milieubelastende activiteit te verrichten, geldt voor de milieubelastende activiteit, bedoeld in artikel 3.143, als het gaat om het composteren van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen, met uitzondering van het composteren van agrarische bedrijfsafvalstoffen, ontstaan bij werkzaamheden die zijn uitgevoerd door degene die de activiteit verricht.'

LTO Nederland vindt het zeer positief dat de artikelen 4.867 tot en met 4.872 in paragraaf 4.88 een doelvoorschrift bevatten. In deze doelvoorschriften komt duidelijk het verschil tussen het opslaan en composteren van groenafval naar voren. LTO Nederland pleit er voor om de regelgeving uit het huidige Activiteitenbesluit daar niet aan te koppelen, zodat de ondernemer zelf invulling kan geven aan de doelvoorschriften. Het doel blijft immers het voorkomen van milieuverontreinigingen in bodem en waterlichamen ongeacht of het een composteringshoop of opslag van groenafval betreft.

§ 4.82 Opslaan van vaste mest, champost en dikke fractie

Artikel 4.826, 4.827 en 4.828

Vaste mest wordt in sommige gevallen tijdelijk opgeslagen op landbouwpercelen. In het huidige Activiteitenbesluit is dit ook mogelijk gemaakt, onder de voorwaarden dat als de vaste mest langer dan 2 weken blijft liggen deze wordt afgedekt en een afstand van 5 meter tot het oppervlaktewater wordt aangehouden. In het BAL staat in artikel 4.827 dat het opslaan van vaste mest 4 weken van tevoren moet worden gemeld. LTO Nederland vindt dit onnodig en bureaucratisch en stelt voor om de regels van het huidige Activiteitenbesluit aan te houden. Daarnaast staat in artikel 4.828 dat bij het opslaan van vaste mest een absorberende laag aanwezig moet zijn. Dit voorschrift is onnodig,

omdat vaste mest zelf al absorberend is. Een absorberende laag is alleen zinnig bij natte agrarische producten. LTO Nederland stelt dat het voorschrift van een absorberende laag in relatie tot de tijdelijke opslag van vaste mest ook dient te worden geschrapd.

Daarnaast stellen wij vast dat in het BAL niets is opgenomen over korttijdige opslag van mest op het land. Betekent dit dat het nu wel of niet mag?

§ 4.90 bovengrondse opslag propaan

Veel akkerbouwers gebruiken een “brander”, waarbij voor op de trekker een gastank van ongeveer 700 liter propaan zit. Deze tanks staan bij sommige bedrijven het hele jaar en bij andere alleen gedurende de zomer op het bedrijf en worden meerdere keren op het bedrijf gevuld vanuit een tankauto. Het is onduidelijk of dit mogelijk blijft.

§ 5.4.1 Energiebesparing

Voor veel agrarische activiteiten wordt verwezen naar paragraaf 5.4.1 ‘Energiebesparing’ met in artikel 5.14 de verplichting tot het treffen van alle energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van ten hoogste 5 jaar; artikelen 5.14a en 5.15b bevatten regels omtrent maatwerk en einddatum. Deze verwijzing zit in de artikelen met algemene regels: 3.171 (akker- of tuinbouwbedrijf), 3.175 (tuinbouwbedrijf met teelt in een gebouw), 3.178 (agrarisch loonwerkbedrijf), 3.181 (landbouwmechanisatiebedrijf) en 3.188 (bedrijf voor mestbehandeling). De impact en de bedoeling van deze verplichting is ons voor deze sectoren volstrekt onduidelijk. Ook is ons niet duidelijk waarom deze maatregelen gelden tot en met 2020.

Daarnaast gaan wij er van uit dat er een automatische koppeling plaatsvindt met de erkende maatregelenlijst voor energiebesparingsmaatregelen die nu actief gepubliceerd wordt.

Overige opmerkingen

Landbouwgronden liggen volgens de toelichting buiten de bedrijfslocatie. Dit is niet altijd het geval. Soms ligt er een deel van de gronden op het bouwblok, maar zijn ze geen onderdeel van de inrichting. Ze worden gebruikt als landbouwgrond. We gaan ervan uit dat hiervoor dezelfde regels gelden als voor de overige landbouwgrond. Alleen blijkt dat niet zo duidelijk uit de regels en de toelichting. We vragen u daar helderheid over te verschaffen.

Het is voor ons onduidelijk of preparaten die in de biologisch dynamische akkerbouw worden toegepast, gezien worden als gewasbescherming. Dit vanwege het voorschrift dat de zuiveringsplicht niet geldt voor anorganische stoffen zoals metalen en micro-organismen die als gewasbeschermingsmiddel worden ingezet.

Regelmatig is sprake dat “gelijkmatig verspreid” over het land moet worden. Dat is niet altijd te realiseren, bijvoorbeeld bij overloop van spoelwater bij mobiele installaties in het veld. Verduidelijking op dat punt is nodig.

We zien steeds vaker energietoepassingen die niet binnen de inrichting, maar juist in of op vollegrondspcelen plaatsvinden. Jaarrond, zoals de ontwikkeling van zonnevelden. En tijdelijke voorzieningen, zoals verwarmingsketels met opslagvoorziening voor het verwarmen van aspergevelden. Steeds vaker gebeurt dit met biomassaketels (bijvoorbeeld drie maanden per jaar in grote zeecontainers), waarbij ook veel opslag van pallets of houtsnippers aan de orde is. Ons is niet duidelijk hoe deze nieuwe ontwikkelingen passen in de nieuwe regelgeving.

Tot slot

Invoering van de Omgevingswet is een zeer omvangrijke operatie. In de huidige fase vraagt dat alle aandacht voor een zorgvuldige formulering van de wettelijke voorschriften. Diverse artikelen moeten nog worden ingevuld, waarvan in het voorgaande enkele specifiek zijn benoemd. LTO Nederland wil graag betrokken worden bij aanpassingen die worden doorgevoerd naar aanleiding van deze consultatie, bij de verdere invulling van nog openstaande paragrafen in het BAL en bij de uitwerking van nadere regelingen, voor zover het de agrarische sector raakt.

Vervolgens volgt de implementatie. LTO Nederland wil graag via de Programmaraad betrokken worden bij de implementatie, om bij te dragen aan een goede communicatie over de betekenis van de stelselherziening en de gevolgen hiervan voor de bedrijven in de agrarische sector.

Reactie LTO Nederland op Besluit kwaliteit leefomgeving

Artikel 5.47 c.a. Regeling voormalige bedrijfswoning (plattelandswoning) is te beperkt

Op 1 januari 2013 is de Wet plattelandswoning van kracht geworden. Essentie is van deze wet is dat gemeenten aan voormalige bedrijfswoningen van agrarische bedrijven de bestemming plattelandswoning kunnen toekennen. Voor deze woningen geldt in dat geval een nabij gelegen agrarisch bedrijf geen beperking ondervindt van het feit dat de woning niet meer is verbonden met het bedrijf. Daartoe geldt een uitzondering op de regels voor de bescherming van gevoelige objecten (woningen). De regeling als voorgesteld in het BKL rekt de reikwijdte van de huidige regeling op tot alle (agrarische- en niet agrarische) voormalige bedrijfswoningen. Op zich is dat toe te juichen. Het is belangrijk dat het gebruik van bedrijfswoningen die niet langer met een bedrijf waartoe het behoorde zijn verbonden goed wordt geregeld. Het is nu eenmaal onvermijdelijk dat door wijziging en het vervallen van oorspronkelijke bedrijfsfuncties en schaalvergroting het gebruik van woningen verandert. Soms gaat het ook om beeldbepalende of historisch waardevolle panden die het waard zijn om behouden te blijven. Dat geldt meer in het bijzonder voor het landelijk gebied dat in ons land wordt gekenmerkt door een gemengd gebruik als omgeving voor wonen, werken, recreëren etc. Deze functies moeten naast en met elkaar bestaan. Het is redelijk dat daar waar mensen ervoor kiezen een woning te betrekken die voorheen was verbonden met een nabijgelegen bedrijf, de consequentie aanvaarden dat zij zijn uitgezonderd van de bescherming als gevoelig object. De regeling betreft een uitzonderingsbepaling en is beperkt tot geur en geluid. Het bestuursorgaan kan hiervan gemotiveerd gebruik maken. De toepassing zal steeds in het licht van alle omstandigheden van het geval moeten worden gezien en moeten worden afgewogen tegen andere belangen van de fysieke leefomgeving.

Behalve geluid en geur ook andere hinderaspecten meenemen

Bij de regeling in het BKL plaatst LTO Nederland twee kanttekeningen. Allereerst is de uitzondering uitdrukkelijk beperkt tot geur en geluid. Voor andere 'hinderaspecten' zoals voor luchtkwaliteit geldt deze, onder verwijzing naar Europeesrechtelijke beperkingen, niet. Daarmee wordt niet bereikt dat, zoals de bedoeling was, bedrijven in principe geen nadeel ondervinden van loskoppeling van een bestaande bedrijfswoning en heeft daarmee slechts een beperkte betekenis.

LTO ziet graag dat de regeling breder – zoals destijds bij de Wet plattelandswoning beoogd - kan worden toegepast. LTO Nederland verzoekt de reikwijdte van de regeling te verbreden. EU regelgeving behoeft geen onoverkomelijke belemmering te zijn, mits het bestuursorgaan een al dan niet bredere toepassing deugdelijk motiveert.

Toepassen van regeling moet uitgangspunt zijn

Het karakter van de regeling als uitzonderingsbepaling in combinatie met de algemeen gestelde motiveringsvereisten geven het bestuursorgaan veel ruimte, ook om de uitzonderingsbepaling niet toe te passen. LTO Nederland verkiest een omgekeerde benadering. In de praktijk gaat het om bestaande situaties waarin belanghebbenden doorgaans weinig keuzes hebben. De woning is er en er is praktisch geen mogelijkheid meer tot gebruik als bedrijfswoning. Het vervolgens niet toepassen van de uitzonderingsbepaling schaadt hetzij het nabijgelegen bedrijf waartoe de woning behoorde, dan wel plaatst de eigenaar van de bedrijfswoning voor handhaving, leegstand en sanering. Met de uitzonderingsbepaling wordt veelal de bestaande feitelijke situatie vastgelegd. Het

is om die reden meer voor de hand liggend deze vast uitgangspunt te nemen. Als uitzondering daarop kan worden bepaald dat het bestuursorgaan hiervan gemotiveerd kan afwijken.

Artikel 5.42. lid 6 algemene bepalingen trillingen, geur en geluid

Als een gevoelig object op basis van een omgevingsplan mogelijk is, gelden de normen ook al staat het object er nog niet. Als gevoelig object binnen 1 of 2 jaar te realiseren is, is deze redenering te billijken. In de praktijk is het soms 5 tot 10 jaar of nog langer, voordat wat mogelijk is ook gerealiseerd wordt. In die gevallen is het onterecht dat agrariërs daar al op afgerekend worden. LTO Nederland pleit ervoor dat deze termijn te beperken tot 2 jaar

Artikel 5.44 lid 2 standaard dagwaarden

De standaard dagwaarden zijn tussen 7.00 uur en 19.00 uur 's avonds. Afwijken van deze dag/nacht tijden is niet mogelijk. Deze normen zijn op de stad gebaseerd. Bij veel agrarische bedrijven start de dag eerder. Het ligt dan ook voor de hand om in buitengebieden de dag om 6.00 uur te laten starten zoals dat nu ook het geval is. Gemeenten krijgen de mogelijkheid om voor agrarische gebieden en industriegebieden lagere normen te stellen. Daar is geen nadere onderbouwing voor nodig. Wij willen de redenering graag omdraaien. Onze voorkeur gaat er naar uit om standaard lagere normen in het agrarisch gebied te hanteren en de gemeente de mogelijkheid te geven deze aan te scherpen

Artikel 5.64 Geur

De wet geurhinder en veehouderij wordt geëvalueerd. De teksten in het BKL zijn niet meer dan een tussenstand. LTO Nederland is betrokken bij de evaluatie van de geurreggeving. Wij ondersteunen de hoofdlijn van denken zoals die door de bestuurlijke werkgroep is geformuleerd. Ondernemers moeten om alles wat redelijk in hun vermogen ligt doen om geurhinder te voorkomen. We vinden het belangrijk dat er standaardwaarden in de wet komen waar gemeenten goed gemotiveerd van af mogen wijken. De huidige variatie aan normen die gemeenten toe kunnen passen zijn te groot. Er moet wel een relatie te leggen zijn met geurhinder. Oneigenlijke argumenten spelen een rol bij het vaststellen van gemeentelijke geurnormen. Als de landelijke standaardwaarden worden aangepast vinden we het belangrijk dat de consequenties voor de veehouderij in beeld worden gebracht. Ondanks herhaaldelijk aandringen heeft een dergelijk onderzoek nog steeds niet plaatsgevonden. Voor ruimtelijke procedures geldt nu een ander toetsingskader dan voor de uitbreiding van veehouderijbedrijven. Gemeenten hanteren strengere normen voor het uitbreiden van een veehouderij, maar als er woningbouw mogelijk moet worden gemaakt geeft jurisprudentie en de mogelijkheid om soepelere normen te hanteren. We vinden dat deze rechtsongelijkheid ongedaan gemaakt moet worden.

De GGD doet op basis van het grootschalig onderzoek wat plaats heeft gevonden in Oost Brabant en Noord-Limburg de aanbeveling om de normen flink aan te scherpen. Wij vinden het belangrijk dat de normen niet alleen op basis van dat onderzoek worden vastgesteld. We erkennen dat de acceptatiegraad van geuroverlast de afgelopen jaren wellicht is gedaald, maar we hebben ook kanttekeningen bij het onderzoek. Bij het sturen van de vragenlijst is de context aangegeven; het gaat over "megastallen en gezondheid" en is er geen controlegroep ingesteld. De relatie tussen geuremissie en beleefde hinder is moeilijk te leggen in het onderzoek. We denken dat de context van het onderzoek daarbij een rol heeft gespeeld. We vinden daarom dat er aanvullend onderzoek nodig is om tot vaststelling van de standaardwaarden te komen. Het ILVO doet in opdracht van de NVV een onderzoek naar geurhinder. Dit onderzoek moet in ieder geval bij de evaluatie betrokken worden.

In het BKL zijn naast standaardwaarden toch al grenswaarden opgenomen. Alleen bij zware maatschappelijke belangen kan daarvan afgeweken worden. Deze grenswaarden zijn nieuw voor de veehouderij. Als bij de veehouderij deze grenswaarden worden overschreden gaat het vaak om één gevoelig object en één bedrijf. Van zware maatschappelijke belangen is dan nooit sprake. De doelstelling is om deze overschrijdingen te saneren. Situaties waar deze grenswaarden worden overschreden zijn vaak in een ver verleden ontstaan. Het gaat om woningen van voormalige veehouderijbedrijven of afgesplitste bedrijfswoningen. Voordat de grenswaarden worden vastgesteld is het goed om in beeld te brengen om hoeveel situaties het gaat en wiens

verantwoordelijkheid het is om de situatie te verbeteren. Het is wat ons betreft niet alleen de verantwoordelijkheid van de veehouder, maar ook van de burger die er regelmatig zelf voor gekozen heeft om in dit soort objecten te gaan wonen of de gemeente die toegestaan heeft dat op dit soort locaties burgers wonen. Het Besluit kwaliteit leefomgeving bindt de overheid en niet de burger. Dus we gaan ervanuit dat de eerste verantwoordelijkheid ligt bij de gemeente om de knelpunten op te lossen.

De werkgroep die wet geurhinder en veehouderij evalueert stuurt aan op een BBT benadering. Je hebt geen recht meer om te vervuilen, maar je doet alles wat redelijk in je vermogen ligt om de geurbelasting terug te dringen. Dat ondersteunen maar we hebben wel behoefte aan landelijke handreikingen. Anders voorzien we willekeur. We vinden het belangrijk dat er bij de BBT-toets en het aanpassen van bestaande vergunningen een sociaaleconomische afweging komt. We willen een regeling voor overbelaste situaties in standhouden. Bij substantiële reductie van geur moet er ruimte zijn voor bedrijfsontwikkeling. Verdwijnt deze regeling dan vrezen we dat de huidige overbelasting in veel gevallen in stand blijft.

Handhaaf de wet ammoniak en veehouderij

De bescherming van natuurgebieden tegen depositie van N als gevolg van NOx en NH3 emissies uit onder meer veehouderijbedrijven is thans langs twee sporen geregeld. Allereerst via de NB-wet en de invoering van de PAS. Deze zijn van toepassing op de N-gevoelige Natura2000 gebieden. Voor grotere bestaande en verzuring gevoelige natuurgebieden die hiervan geen onderdeel zijn maar wel behoren tot de door provincies aangewezen EHS geldt de Wet ammoniak en veehouderij. In de 90-er jaren van de vorige eeuw is hierover veel juridische en politieke strijd geleverd. Een moeizame weg langs verschillende wettelijke regelingen resulteerde uiteindelijk op 31 januari 2002 in de invoering van de Wet ammoniak en veehouderij. Hoewel door de jurisprudentie t.a.v. Natura2000 gebieden de werking van deze wet aanmerkelijk is beperkt (waardoor de invoering van de PAS nodig werd) is deze wet wel degelijk nog relevant zowel uit het oogpunt van de bescherming van natuur als het verschaffen van zekerheid aan bedrijven. Provincies hebben in de wet de bevoegdheid gekregen om gebieden aan te wijzen. De wet ammoniak en veehouderij heeft rust gebracht, die dreigt nu weer te verdwijnen. Gevreesd moet worden dat zonder een duidelijke normstelling en wettelijk kader - welke de WAV kent - de decentralisatie van de WAV leidt tot extra en per provincie uiteenlopend provinciaal beleid zonder dat een duidelijke relatie kan worden gelegd met de bescherming van natuurgebieden. Ook vrezen wij nieuwe jurisprudentie als er geen exclusief toetsingskader voor veehouderij en stikstof is. Dat heeft extra beperkingen en hoge uitvoeringslasten tot gevolg voor veehouders die willen uitbreiden. We vrezen ook nieuwe jurisprudentie. De uitspraak over de gevolgen van biovergister op de EHS (201509070/1/A1) doet het ergste vermoeden.

LTO Nederland vindt dat in het BKL duidelijkheid moet worden verschaft over de mate van bescherming van natuurgebieden – geen Natura2000 gebieden zijnde - tegen verzuring in het kader van de besluitvorming over de toepassing van de Omgevingswet LTO pleit ervoor de bepalingen van de WAV daarom onverkort in het BKL op te nemen.

Paragraaf 5.1.5.3. In evaluatie Ladder voor stedelijke ontwikkeling ook relatie met VAB betrekken

De regeling m.b.t. de Ladder voor stedelijke ontwikkeling zal t.z.t worden opgenomen via het Invoeringsbesluit Omgevingswet op basis van de conclusies van de evaluatie. LTO Nederland wil vooruitlopend hierop aandacht vragen voor de relatie tussen verstedelijking en verstening van het landelijk gebied en het herbestemmen van vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen (VAB). Op voorhand stelt LTO overigens dat dit een complexe problematiek betreft die een zorgvuldig afweging van belangen en sturing vanuit het bestuursorgaan vereist.

In de komende jaren zullen veel agrarische bedrijfslocaties en -gebouwen niet meer als zodanig worden gebruikt. De vraag is hoe hiermee om te gaan. Enerzijds is er het belang van de (voormalige) ondernemer die met een alternatieve, niet-agrarische , functie de locatie nog tot waarde kan brengen. Anderzijds doen tal van niet-agrarische functies afbreuk aan het landelijk karakter en/of zijn bron van conflicten met bewoners en agrarische bedrijven in het landelijk gebied.

LTO Nederland is voorstander van een terughoudend beleid t.a.v. de herbestemming van (voormalige) agrarische locaties en –bedrijfsgebouwen. De nieuwe bestemmingen moeten functioneel zijn aan de kenmerken van het landelijk gebied: landbouw, natuur, verspreid wonen, recreatie en zorg. Andere functies: geconcentreerde woonbebouwing, industrie, grootschalige horeca en logistiek ed. zijn onderdeel van stedelijke ontwikkeling. LTO Nederland vindt dat een effectief instrumentarium nodig is tegen een dergelijke stedelijke ontwikkeling in het landelijk gebied. De Ladder voor stedelijke ontwikkeling geeft hiervoor een kader maar lijkt hiervoor niet erg effectief. Immers uit jurisprudentie van de ABRvS moet worden vastgesteld dat gemeenten juist veel ruimte wordt geboden om stedelijke ontwikkelingen in het landelijk gebied toe te staan. Daar komt bij dat bij planologische gebruikswijzigingen, zonder dat deze een toename van bouw mogelijkheden met zich brengt de ladder in het geheel niet van toepassing blijkt, tenzij sprake is van een “zodanige functiewijziging”, die de ABRvS overigens niet nader toelicht. Dat betekent dat een omzetting van de bestemming van een (agrarisch) bedrijfsgebouw naar een andere (niet agrarische) bedrijfsbestemming in principe - gelet op de bepalingen van de ladder - mogelijk is, mits de bebouwde oppervlakte niet toeneemt. Aan de ladder zou meer sturingskracht mogen worden toegekend opdat allereerst binnen bestaand stedelijke gebied invulling wordt gegeven aan beoogde nieuwe stedelijke functies ook als die stedelijke functie door omzetting van een agrarische functie kan worden gerealiseerd. LTO Nederland verzoekt vorenstaand overwegingen te betrekken bij de voorbereiding van de betreffende regeling.

Paragraaf 8: Voorstellen archeologie leiden niet tot beperking kosten

Om door de nieuwe Omgevingswet ook de onderzoekskosten voor archeologie te beperken wordt heeft Tweede Kamer op voorstel van de heer Ronnes een amendement aangenomen met als strekking dat archeologisch (voor)onderzoek door gemeenten alleen nog verplicht gesteld kan worden bij ‘aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten’. Beoogd werd dat gemeenten investeren in betere en actuele archeologische verwachtingskaarten. Daardoor kan worden bereikt dat gemeenten gericht archeologisch onderzoek voorschrijven. Voorkomen moet worden dat ondernemers kosten moeten maken voor onderzoek op locaties waar als het bestuursorgaan een deugdelijk onderzoek zou hebben uitgevoerd waarschijnlijk op voorhand al zou zijn gebleken dat deze niet (meer) aanwezig (kunnen) zijn. Vaak zijn de huidige archeologische verwachtingskaarten gebaseerd op bodemkaarten uit de jaren vijftig.

Begripsomschrijvingen behoeven concretisering

LTO Nederland maar ook andere maatschappelijk organisaties, waaronder VNO/NCW alsmede de VNG, drongen er bij het kabinet op aan om het begrip ‘aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten’ in een AMvB nader te omschrijven. In de toelichting op het amendement is aangegeven dat is beoogd dat de in het omgevingsplan opgenomen verwachting (trek kans) op het aantreffen van archeologische vondsten goed moet zijn onderbouwd met behulp van *bijvoorbeeld* locatie specifieke archeologische en relevante bodemkundige informatie (verwachtingskaarten). Uit deze formulering – met name door gebruik van het woord ‘bijvoorbeeld’ - maakt LTO Nederland op dat er kennelijk andere mogelijkheden zijn om de archeologische trek kans nader te onderbouwen. Deze worden evenwel niet benoemd. Hieruit spreekt een grote mate keuzevrijheid voor het bestuursorgaan maar daarin schuilt nu juist het probleem. LTO Nederland wil tegengaan dat zonder deugdelijk onderzoek, c.q. actueel kaartmateriaal en voldoende gedetailleerde en gevalideerde informatie door het bestuursorgaan kan worden besloten tot de toekenning van archeologische waarden aan gebieden. Ook het ontbreken van een nadere omschrijving van begrippen als ‘locatie specifieke archeologische informatie’ en ‘relevante bodemkundige informatie’ draagt niet bij aan een consistente toepassing van regels. Gewezen wordt op de noodzaak om bodemverstoringen – die de kans op een aanwezige gawe vindplaats aanmerkelijk kan reduceren – te betrekken in de toekenning van waarden. In tal van agrarische gebieden is dit een belangrijk gegeven gelet op de ingrijpende kavelverbeterings- en werkzaamheden zoals mengwoelen, egaliseren, vergraven van sloten die in de afgelopen decennia zijn uitgevoerd in het kader van de ruilverkavelingen en landinrichtingen. Ook door het telen diepwortelende gewassen kan de bodem verstoord zijn (laanboomteelt, asperges). Voor wat betreft het begrip ‘locatie specifieke archeologische informatie’ is evenmin duidelijk welk bijvoorbeeld schaal/perceelsniveau voldoende specifiek wordt geacht en op welke diepte archeologische vindplaatsen worden geacht voor te komen. De huidige algemene indicatie, vaak niet onderbouwd, is dat vanaf de bouwvoor van 30 cm beneden maaiveld mogelijk waarden aanwezig kunnen zijn.

Kabinetsvisie impliceert strengere toepassing archeologie-regels

In weerwil van wat het kabinet stelt – namelijk dat het voorgestelde wettelijke stelsel in de Omgevingswet gelijk is aan het huidige wettelijke stelsel – zijn er wel degelijk duidelijke veranderingen aangebracht. Niet in de letterlijke tekst van de wet of de voorschriften in dit besluit maar in toelichting hierop. De toepassing van archeologie –regels (en in bredere zin: het erfgoed) is een discretionaire gemeentelijk bevoegdheid. Onder de huidige regels hebben gemeenten een ruime beleidsvrijheid m.b.t. het stellen van voorschriften vanwege archeologische waarden. Deze beleidslijn lijkt verlaten. Onomwonden stelt het kabinet nu (pag. 150) dat gemeenten ‘een toereikend beschermingsregime dienen in te stellen’ bij het opstellen van een omgevingsplan. Maar wanneer is een beschermingsregime ‘toereikend’? Met deze uitleg – gemeenten u dient te beschermen! - wordt de deur wagenwijd opengesteld om alles wat ook maar enigszins met cultureel erfgoed/cultuurhistorie te maken heeft– en dat begrip wordt in de praktijk fors opgerekt – voor te dragen voor bescherming in omgevingsplannen.

Beter en actueel kaartmateriaal helpt archeologische waarden echt te beschermen

Deugdelijke documentatie van gemeentelijke archeologische waarden- en verwachtingen vertaald in actueel en kwalitatief hoogstaand kaartmateriaal draagt bij aan een betere bescherming van archeologische vindplaatsen. Hoe beter en nauwkeuriger deze kaarten worden, hoe groter de trefkans op een vondst of vindplaats. Ook agrarische ondernemers hebben hiervoor doorgaans oog voor en zijn in die situaties bereid om verstoringen tegen te gaan en waar nodig onderzoek uit te laten voeren. Voor het bestuursorgaan heeft deze benadering bovendien als voordeel dat uitvoering- en handhavingskosten worden beperkt. LTO Nederland is voorstander van een initiatief waarbij in samenwerking tussen partijen: RCE, archeologische beroepsgroep, ondernemersorganisaties en overheden een voor alle partijen bindende Handleiding Nieuwe (gemeentelijke) Archeologische Waarde- en Verwachtingskaarten wordt opgesteld en zorg ervoor dat deze digitaal ontsloten wordt.

Bijlage 2

Aan het Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Datum : 16 september 2016
 Onderwerp : Besluit kwaliteit leefomgeving
 Informatie : Gerbrand van 't Klooster | gvtklooster@lto.nl | 06-10 42 39 51

Reactie LTO Nederland op Besluit kwaliteit leefomgeving

Artikel 5.47 c.a. Regeling voormalige bedrijfswoning (plattelandswoning) is te beperkt

Op 1 januari 2013 is de Wet plattelandswoning van kracht geworden. Essentie is van deze wet is dat gemeenten aan voormalige bedrijfswoningen van agrarische bedrijven de bestemming plattelandswoning kunnen toekennen. Voor deze woningen geldt in dat geval een nabij gelegen agrarisch bedrijf geen beperking ondervindt van het feit dat de woning niet meer is verbonden met het bedrijf. Daartoe geldt een uitzondering op de regels voor de bescherming van gevoelige objecten (woningen). De regeling als voorgesteld in het BKL rekt de reikwijdte van de huidige regeling op tot alle (agrarische- en niet agrarische) voormalige bedrijfswoningen. Op zich is dat toe te juichen. Het is belangrijk dat het gebruik van bedrijfswoningen die niet langer met een bedrijf waartoe het behoorde zijn verbonden goed wordt geregeld. Het is nu eenmaal onvermijdelijk dat door wijziging en het vervallen van oorspronkelijke bedrijfsfuncties en schaalvergroting het gebruik van woningen verandert. Soms gaat het ook om beeldbepalende of historisch waardevolle panden die het waard zijn om behouden te blijven. Dat geldt meer in het bijzonder voor het landelijk gebied dat in ons land wordt gekenmerkt door een gemengd gebruik als omgeving voor wonen, werken, recreëren etc. Deze functies moeten naast en met elkaar bestaan. Het is redelijk dat daar waar mensen ervoor kiezen een woning te betrekken die voorheen was verbonden met een nabijgelegen bedrijf, de consequentie aanvaarden dat zij zijn uitgezonderd van de bescherming als gevoelig object. De regeling betreft een uitzonderingsbepaling en is beperkt tot geur en geluid. Het bestuursorgaan kan hiervan gemotiveerd gebruik maken. De toepassing zal steeds in het licht van alle omstandigheden van het geval moeten worden gezien en moeten worden afgewogen tegen andere belangen van de fysieke leefomgeving.

Behalve geluid en geur ook andere hinderaspecten meenemen

Bij de regeling in het BKL plaatst LTO Nederland twee kanttekeningen. Allereerst is de uitzondering uitdrukkelijk beperkt tot geur en geluid. Voor andere 'hinderaspecten' zoals voor luchtkwaliteit geldt deze, onder verwijzing naar Europeesrechtelijke beperkingen, niet. Daarmee wordt niet bereikt dat, zoals de bedoeling was, bedrijven in principe geen nadeel ondervinden van loskoppeling van een bestaande bedrijfswoning en heeft daarmee slechts een beperkte betekenis.

LTO ziet graag dat de regeling breder – zoals destijds bij de Wet plattelandswoning beoogd - kan worden toegepast. LTO Nederland verzoekt de reikwijdte van de regeling te verbreden. EU regelgeving behoeft geen onoverkomelijke belemmering te zijn, mits het bestuursorgaan een al dan niet bredere toepassing deugdelijk motiveert.

Toepassen van regeling moet uitgangspunt zijn

Het karakter van de regeling als uitzonderingsbepaling in combinatie met de algemeen gestelde motiveringsvereisten geven het bestuursorgaan veel ruimte, ook om de uitzonderingsbepaling niet toe te passen. LTO Nederland verkiest een omgekeerde benadering. In de praktijk gaat het om bestaande situaties waarin belanghebbenden doorgaans weinig keuzes hebben. De woning is er en er is praktisch geen mogelijkheid meer tot gebruik als bedrijfswoning. Het vervolgens niet

toepassen van de uitzonderingsbepaling schaadt hetzij het nabijgelegen bedrijf waartoe de woning behoorde, dan wel plaatst de eigenaar van de bedrijfswoning voor handhaving, leegstand en sanering. Met de uitzonderingsbepaling wordt veelal de bestaande feitelijke situatie vastgelegd. Het is om die reden meer voor de hand liggend deze vast uitgangspunt te nemen. Als uitzondering daarop kan worden bepaald dat het bestuursorgaan hiervan gemotiveerd kan afwijken.

Artikel 5.42. lid 6 algemene bepalingen trillingen, geur en geluid

Als een gevoelig object op basis van een omgevingsplan mogelijk is, gelden de normen ook al staat het object er nog niet. Als gevoelig object binnen 1 of 2 jaar te realiseren is, is deze redenering te billijken. In de praktijk is het soms 5 tot 10 jaar of nog langer, voordat wat mogelijk is ook gerealiseerd wordt. In die gevallen is het onterecht dat agrariërs daar al op afgerekend worden. LTO Nederland pleit ervoor dat deze termijn te beperken tot 2 jaar

Artikel 5.44 lid 2 standaard dagwaarden

De standaard dagwaarden zijn tussen 7.00 uur en 19.00 uur 's avonds. Afwijken van deze dag/nacht tijden is niet mogelijk. Deze normen zijn op de stad gebaseerd. Bij veel agrarische bedrijven start de dag eerder. Het ligt dan ook voor de hand om in buitengebieden de dag om 6.00 uur te laten starten zoals dat nu ook het geval is. Gemeenten krijgen de mogelijkheid om voor agrarische gebieden en industriegebieden lagere normen te stellen. Daar is geen nadere onderbouwing voor nodig. Wij willen de redenering graag omdraaien. Onze voorkeur gaat er naar uit om standaard lagere normen in het agrarisch gebied te hanteren en de gemeente de mogelijkheid te geven deze aan te scherpen

Artikel 5.64 Geur

De wet geurhinder en veehouderij wordt geëvalueerd. De teksten in het BKL zijn niet meer dan een tussenstand. LTO Nederland is betrokken bij de evaluatie van de geurregelgeving. Wij ondersteunen de hoofdlijn van denken zoals die door de bestuurlijke werkgroep is geformuleerd. Ondernemers moeten om alles wat redelijk in hun vermogen ligt doen om geurhinder te voorkomen. We vinden het belangrijk dat er standaardwaarden in de wet komen waar gemeenten goed gemotiveerd van af mogen wijken. De huidige variatie aan normen die gemeenten toe kunnen passen zijn te groot. Er moet wel een relatie te leggen zijn met geurhinder. Oneigenlijke argumenten spelen een rol bij het vaststellen van gemeentelijke geurnormen. Als de landelijke standaardwaarden worden aangepast vinden we het belangrijk dat de consequenties voor de veehouderij in beeld worden gebracht. Ondanks herhaaldelijk aandringen heeft een dergelijk onderzoek nog steeds niet plaatsgevonden. Voor ruimtelijke procedures geldt nu een ander toetsingskader dan voor de uitbreiding van veehouderijbedrijven. Gemeenten hanteren strengere normen voor het uitbreiden van een veehouderij, maar als er woningbouw mogelijk moet worden gemaakt geeft jurisprudentie en de mogelijkheid om soepelere normen te hanteren. We vinden dat deze rechtsongelijkheid ongedaan gemaakt moet worden.

De GGD doet op basis van het grootschalig onderzoek wat plaats heeft gevonden in Oost Brabant en Noord-Limburg de aanbeveling om de normen flink aan te scherpen. Wij vinden het belangrijk dat de normen niet alleen op basis van dat onderzoek worden vastgesteld. We erkennen dat de acceptatiegraad van geuroverlast de afgelopen jaren wellicht is gedaald, maar we hebben ook kanttekeningen bij het onderzoek. Bij het sturen van de vragenlijst is de context aangegeven; het gaat over "megastallen en gezondheid" en is er geen controlegroep ingesteld. De relatie tussen geuremissie en beleefde hinder is moeilijk te leggen in het onderzoek. We denken dat de context van het onderzoek daarbij een rol heeft gespeeld. We vinden daarom dat er aanvullend onderzoek nodig is om tot vaststelling van de standaardwaarden te komen. Het ILVO doet in opdracht van de NVV een onderzoek naar geurhinder. Dit onderzoek moet in ieder geval bij de evaluatie betrokken worden.

In het BKL zijn naast standaardwaarden toch al grenswaarden opgenomen. Alleen bij zware maatschappelijke belangen kan daarvan afgeweken worden. Deze grenswaarden zijn nieuw voor de veehouderij. Als bij de veehouderij deze grenswaarden worden overschreden gaat het vaak om één gevoelig object en één bedrijf. Van zware maatschappelijke belangen is dan nooit sprake. De doelstelling is om deze overschrijdingen te saneren. Situaties waar deze grenswaarden worden

overschreden zijn vaak in een ver verleden ontstaan. Het gaat om woningen van voormalige veehouderijbedrijven of afgesplitste bedrijfswoningen. Voordat de grenswaarden worden vastgesteld is het goed om in beeld te brengen om hoeveel situaties het gaat en wiens verantwoordelijkheid het is om de situatie te verbeteren. Het is wat ons betreft niet alleen de verantwoordelijkheid van de veehouder, maar ook van de burger die er regelmatig zelf voor gekozen heeft om in dit soort objecten te gaan wonen of de gemeente die toegestaan heeft dat op dit soort locaties burgers wonen. Het Besluit kwaliteit leefomgeving bindt de overheid en niet de burger. Dus we gaan ervanuit dat de eerste verantwoordelijkheid ligt bij de gemeente om de knelpunten op te lossen.

De werkgroep die wet geurhinder en veehouderij evalueert stuurt aan op een BBT benadering. Je hebt geen recht meer om te vervuilen, maar je doet alles wat redelijk in je vermogen ligt om de geurbelasting terug te dringen. Dat ondersteunen maar we hebben wel behoefte aan landelijke handreikingen. Anders voorzien we willekeur. We vinden het belangrijk dat er bij de BBT-toets en het aanpassen van bestaande vergunningen een sociaaleconomische afweging komt. We willen een regeling voor overbelaste situaties in standhouden. Bij substantiële reductie van geur moet er ruimte zijn voor bedrijfsontwikkeling. Verdwijnt deze regeling dan vrezen we dat de huidige overbelasting in veel gevallen in stand blijft.

Handhaaf de wet ammoniak en veehouderij

De bescherming van natuurgebieden tegen depositie van N als gevolg van NO_x en NH₃ emissies uit onder meer veehouderijbedrijven is thans langs twee sporen geregeld. Allereerst via de NB-wet en de invoering van de PAS. Deze zijn van toepassing op de N-gevoelige Natura2000 gebieden. Voor grotere bestaande en verzuring gevoelige natuurgebieden die hiervan geen onderdeel zijn maar wel behoren tot de door provincies aangewezen EHS geldt de Wet ammoniak en veehouderij. In de 90-er jaren van de vorige eeuw is hierover veel juridische en politieke strijd geleverd. Een moeizame weg langs verschillende wettelijke regelingen resulteerde uiteindelijk op 31 januari 2002 in de invoering van de Wet ammoniak en veehouderij. Hoewel door de jurisprudentie t.a.v. Natura2000 gebieden de werking van deze wet aanmerkelijk is beperkt (waardoor de invoering van de PAS nodig werd) is deze wet wel degelijk nog relevant zowel uit het oogpunt van de bescherming van natuur als het verschaffen van zekerheid aan bedrijven. Provincies hebben in de wet de bevoegdheid gekregen om gebieden aan te wijzen. De wet ammoniak en veehouderij heeft rust gebracht, die dreigt nu weer te verdwijnen. Gevreesd moet worden dat zonder een duidelijke normstelling en wettelijk kader - welke de WAV kent - de decentralisatie van de WAV leidt tot extra en per provincie uiteenlopend provinciaal beleid zonder dat een duidelijke relatie kan worden gelegd met de bescherming van natuurgebieden. Ook vrezen wij nieuwe jurisprudentie als er geen exclusief toetsingskader voor veehouderij en stikstof is. Dat heeft extra beperkingen en hoge uitvoeringslasten tot gevolg voor veehouders die willen uitbreiden. We vrezen ook nieuwe jurisprudentie. De uitspraak over de gevolgen van biovergister op de EHS (201509070/1/A1) doet het ergste vermoeden.

LTO Nederland vindt dat in het BKL duidelijkheid moet worden verschaft over de mate van bescherming van natuurgebieden – geen Natura2000 gebieden zijnde - tegen verzuring in het kader van de besluitvorming over de toepassing van de Omgevingswet LTO pleit ervoor de bepalingen van de WAV daarom onverkort in het BKL op te nemen.

Paragraaf 5.1.5.3. In evaluatie Ladder voor stedelijke ontwikkeling ook relatie met VAB betrekken

De regeling m.b.t. de Ladder voor stedelijke ontwikkeling zal t.z.t worden opgenomen via het Invoeringsbesluit Omgevingswet op basis van de conclusies van de evaluatie. LTO Nederland wil vooruitlopend hierop aandacht vragen voor de relatie tussen verstedelijking en verstening van het landelijk gebied en het herbestemmen van vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen (VAB). Op voorhand stelt LTO overigens dat dit een complexe problematiek betreft die een zorgvuldig afweging van belangen en sturing vanuit het bestuursorgaan vereist.

In de komende jaren zullen veel agrarische bedrijfslocaties en -gebouwen niet meer als zodanig worden gebruikt. De vraag is hoe hiermee om te gaan. Enerzijds is er het belang van de

(voormalige) ondernemer die met een alternatieve, niet-agrarische, functie de locatie nog tot waarde kan brengen. Anderzijds doen tal van niet-agrarische functies afbreuk aan het landelijk karakter en/of zijn bron van conflicten met bewoners en agrarische bedrijven in het landelijk gebied. LTO Nederland is voorstander van een terughoudend beleid t.a.v. de herbestemming van (voormalige) agrarische locaties en –bedrijfsgebouwen. De nieuwe bestemmingen moeten functioneel zijn aan de kenmerken van het landelijk gebied: landbouw, natuur, verspreid wonen, recreatie en zorg. Andere functies: geconcentreerde woonbebouwing, industrie, grootschalige horeca en logistiek ed. zijn onderdeel van stedelijke ontwikkeling. LTO Nederland vindt dat een effectief instrumentarium nodig is tegen een dergelijke stedelijke ontwikkeling in het landelijk gebied. De Ladder voor stedelijke ontwikkeling geeft hiervoor een kader maar lijkt hiervoor niet erg effectief. Immers uit jurisprudentie van de ABRvS moet worden vastgesteld dat gemeenten juist veel ruimte wordt geboden om stedelijke ontwikkelingen in het landelijk gebied toe te staan. Daar komt bij dat bij planologische gebruikswijzigingen, zonder dat deze een toename van bouw mogelijkheden met zich brengt de ladder in het geheel niet van toepassing blijkt, tenzij sprake is van een “zodanige functiewijziging”, die de ABRvS overigens niet nader toelicht. Dat betekent dat een omzetting van de bestemming van een (agrarisch) bedrijfsgebouw naar een andere (niet agrarische) bedrijfsbestemming in principe - gelet op de bepalingen van de ladder - mogelijk is, mits de bebouwde oppervlakte niet toeneemt. Aan de ladder zou meer sturingskracht mogen worden toegekend opdat allereerst binnen bestaand stedelijke gebied invulling wordt gegeven aan beoogde nieuwe stedelijke functies ook als die stedelijke functie door omzetting van een agrarische functie kan worden gerealiseerd. LTO Nederland verzoekt vorenstaand overwegingen te betrekken bij de voorbereiding van de betreffende regeling.

Paragraaf 8: Voorstellen archeologie leiden niet tot beperking kosten

Om door de nieuwe Omgevingswet ook de onderzoekskosten voor archeologie te beperken wordt heeft Tweede Kamer op voorstel van de heer Ronnes een amendement aangenomen met als strekking dat archeologisch (voor)onderzoek door gemeenten alleen nog verplicht gesteld kan worden bij ‘aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten’. Beoogd werd dat gemeenten investeren in betere en actuele archeologische verwachtingskaarten. Daardoor kan worden bereikt dat gemeenten gericht archeologisch onderzoek voorschrijven. Voorkomen moet worden dat ondernemers kosten moeten maken voor onderzoek op locaties waar als het bestuursorgaan een deugdelijk onderzoek zou hebben uitgevoerd waarschijnlijk op voorhand al zou zijn gebleken dat deze niet (meer) aanwezig (kunnen) zijn. Vaak zijn de huidige archeologische verwachtingskaarten gebaseerd op bodemkaarten uit de jaren vijftig.

Begripsomschrijvingen behoeven concretisering

LTO Nederland maar ook andere maatschappelijk organisaties, waaronder VNO/NCW alsmede de VNG, drongen er bij het kabinet op aan om het begrip ‘aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten’ in een AMvB nader te omschrijven. In de toelichting op het amendement is aangegeven dat is beoogd dat de in het omgevingsplan opgenomen verwachting (trek) op het aantreffen van archeologische vondsten goed moet zijn onderbouwd met behulp van *bijvoorbeeld* locatie specifieke archeologische en relevante bodemkundige informatie (verwachtingskaarten). Uit deze formulering – met name door gebruik van het woord ‘bijvoorbeeld’ - maakt LTO Nederland op dat er kennelijk andere mogelijkheden zijn om de archeologische trek nader te onderbouwen. Deze worden evenwel niet benoemd. Hieruit spreekt een grote mate keuzevrijheid voor het bestuursorgaan maar daarin schuilt nu juist het probleem. LTO Nederland wil tegengaan dat zonder deugdelijk onderzoek, c.q. actueel kaartmateriaal en voldoende gedetailleerde en gevalideerde informatie door het bestuursorgaan kan worden besloten tot de toekenning van archeologische waarden aan gebieden. Ook het ontbreken van een nadere omschrijving van begrippen als ‘locatie specifieke archeologische informatie’ en ‘relevante bodemkundige informatie’ draagt niet bij aan een consistente toepassing van regels. Gewezen wordt op de noodzaak om bodemverstoringen – die de kans op een aanwezige gave vindplaats aanmerkelijk kan reduceren – te betrekken in de toekenning van waarden. In tal van agrarische gebieden is dit een belangrijk gegeven gelet op de ingrijpende kavelverbeterings- en werkzaamheden zoals mengwoelen, egaliseren, vergraven van sloten die in de afgelopen decennia zijn uitgevoerd in het kader van de ruilverkavelingen en landinrichtingen. Ook door het telen diepwortelende gewassen kan de bodem verstoord zijn (laanboomteelt, asperges). Voor wat betreft het begrip ‘locatie specifieke archeologische informatie’ is evenmin duidelijk welk bijvoorbeeld schaal/perceelniveau voldoende specifiek wordt geacht en op welke diepte

archeologische vindplaatsen worden geacht voor te komen. De huidige algemene indicatie, vaak niet onderbouwd, is dat vanaf de bouwvoor van 30 cm beneden maaiveld mogelijk waarden aanwezig kunnen zijn.

Kabinetsvisie impliceert strengere toepassing archeologie-regels

In weerwil van wat het kabinet stelt – namelijk dat het voorgestelde wettelijke stelsel in de Omgevingswet gelijk is aan het huidige wettelijke stelsel – zijn er wel degelijk duidelijke veranderingen aangebracht. Niet in de letterlijke tekst van de wet of de voorschriften in dit besluit maar in toelichting hierop. De toepassing van archeologie –regels (en in bredere zin: het erfgoed) is een discretionaire gemeentelijk bevoegdheid. Onder de huidige regels hebben gemeenten een ruime beleidsvrijheid m.b.t. het stellen van voorschriften vanwege archeologische waarden. Deze beleidslijn lijkt verlaten. Onomwonden stelt het kabinet nu (pag. 150) dat gemeenten ‘een toereikend beschermingsregime dienen in te stellen’ bij het opstellen van een omgevingsplan. Maar wanneer is een beschermingsregime ‘toereikend’? Met deze uitleg – gemeenten u dient te beschermen! - wordt de deur wagenwijd opengesteld om alles wat ook maar enigszins met cultureel erfgoed/cultuurhistorie te maken heeft– en dat begrip wordt in de praktijk fors opgerekt – voor te dragen voor bescherming in omgevingsplannen.

Beter en actueel kaartmateriaal helpt archeologische waarden echt te beschermen

Deugdelijke documentatie van gemeentelijke archeologische waarden- en verwachtingen vertaald in actueel en kwalitatief hoogstaand kaartmateriaal draagt bij aan een betere bescherming van archeologische vindplaatsen. Hoe beter en nauwkeuriger deze kaarten worden, hoe groter de trefkans op een vondst of vindplaats. Ook agrarische ondernemers hebben hiervoor doorgaans oog voor en zijn in die situaties bereid om verstoringen tegen te gaan en waar nodig onderzoek uit te laten voeren. Voor het bestuursorgaan heeft deze benadering bovendien als voordeel dat uitvoering- en handhavingskosten worden beperkt. LTO Nederland is voorstander van een initiatief waarbij in samenwerking tussen partijen: RCE, archeologische beroepsgroep, ondernemersorganisaties en overheden een voor alle partijen bindende Handleiding Nieuwe (gemeentelijke) Archeologische Waarde- en Verwachtingskaarten wordt opgesteld en zorg ervoor dat deze digitaal ontsloten wordt.

Bijlage 3

Aan het Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Datum : 16 september 2016
 Onderwerp : Reactie LTO Nederland op Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet
 Informatie : Gerbrand van 't Klooster | gvtklooster@lto.nl | 06-10 42 39 51

Reactie LTO Nederland op Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet

Inleiding

Graag maakt LTO Nederland gebruik van de mogelijkheid om te reageren op de Aanvullingswet grondeigendom omgevingswet. Het voorkeursrecht, onteigening en wetgeving voor de inrichting van het landelijk gebied raken boeren en tuinders in het bijzonder. LTO Nederland heeft hiervan met grote belangstelling kennis genomen. Boeren en tuinders bestaan immers bij het bewerken van grond voor de teelt van gewassen en het houden van dieren. Het kunnen beschikken over grond onder welke titel dan ook (eigendom, pacht, erfpacht ed.) is voor boeren en tuinders van essentieel belang. Hoewel LTO Nederland ervan uit gaat dat het kabinet zich dit ook realiseert, blijkt dat niet uit de beginregels van de toelichting paragraaf 2. Daarin wordt het belang om te kunnen beschikken over grond slechts verbonden met 'initiatieven in de fysieke leefomgeving en publieke voorzieningen'. LTO Nederland ziet graag een meeromvattende omschrijving waarin ook het maatschappelijk belang van een spaarzaam gebruik van grond, onder meer om deze te behouden voor gebruik ten behoeve van land- en tuinbouw, wordt benoemd. De zin: 'Zonder grond is het niet mogelijk om woonwijken, wegen of recreatiegebieden aan te leggen', zou kunnen worden aangevuld met 'landbouw te bedrijven'.

LTO Nederland spreekt overigens haar waardering uit voor de wijze waarop zij betrokken is bij de voorbereiding en advisering. Het resultaat met betrekking tot de voorgestelde wetgeving is dat de waardevolle elementen uit de huidige wetgeving grotendeels zijn behouden en op onderdelen verbeterd en begrijpelijkerwijs zijn aangepast aan de systematiek van de Omgevingswet. Daarentegen zijn er ook onderdelen die LTO Nederland met weinig enthousiasme beziet, met name de toepassing van het bestuursrecht op de onteigeningsbeschikking

Onderstaand volgen opmerkingen en kanttekeningen bij de onderdelen 'Inrichting van het landelijk gebied' en 'Onteigening'. Ten aanzien van het onderdeel voorkeursrecht beperkt LTO Nederland zich tot de vaststelling dat ten opzichte van de Wet voorkeursrecht gemeenten enkele wijzigingen zijn doorgevoerd die de positie van de rechthebbenden verbeteren. Uiteraard juicht LTO Nederland deze toe.

Inrichting Landelijk Gebied

Integrale visie wettelijke instrumenten Aanvullingswet grondeigendom ontbreekt

Met instemming stelt LTO Nederland voorts vast dat het kabinet onderkent dat voor het mogelijk maken en ondersteunen van ontwikkelingen in het landelijk gebied een wettelijk instrumentarium zoals de Wet Inrichting Landelijk Gebied nodig is. Het kabinet verwijst hierbij meermalen naar het Evaluatierapport WILG uit 2014. Het voorstel deze wet op te nemen in de Omgevingswet sluit aan bij de uitgangspunten van het omgevingsbeleid. Het valt overigens op dat belangrijke ontwikkelingen in het landelijk gebied, in verhouding tot de beschrijving van stedelijke ontwikkeling -

in een drietal alinea's - slechts summier worden beschreven. Dit doet onvoldoende recht aan de inrichtingsopgaven en de noodzaak om over een inrichtingsinstrument voor het landelijk gebied te beschikken.

Het kabinet spreekt ten aanzien van de inrichting van het landelijk gebied over nieuwe opgaven. Men zou ook kunnen spreken over een voortdurend proces van vernieuwing en ontwikkeling in het landelijk gebied. De opgaven als zodanig keren telkens terug: tegengaan van versnippering van de verkaveling van landbouwbedrijven door stoppende bedrijven, herverkaveling, verbetering van de waterhuishouding voor landbouw, recreatie en natuur, realisatie van natuuropgaven en herstel van de landbouwstructuur die het gevolg is van doorsnijdingen vanwege de aanleg van (spoor)wegen ed. Structuurversterking is ook noodzakelijk voor de verduurzaming van de landbouw, denk daarbij aan de noodzaak van grotere huiskavels bij de grondgebonden melkveehouderij om weidegang te kunnen blijven toepassen.

In het evaluatierapport van de WILG wordt de meerwaarde van landinrichting ten opzichte van integrale, vrijwillige gebiedsprocessen en de meerwaarde van landinrichting ten opzichte van onteigening beschreven. Deze meerwaarde komt niet tot uitdrukking in de tekst van de memorie van toelichting bij de aanvullingswet. Nu in de aanvullingswet verschillende wettelijke instrumenten worden samengevoegd zou een samenhangende visie op de inzet van deze instrumenten voor de hand liggen. Deze ontbreekt. LTO Nederland vindt dat een omissie en pleit ervoor dat in de memorie van toelichting alsnog wordt ingegaan op de meest doelmatige inzet van een instrument, waarbij de meerwaarde van een instrument ten opzichte van andere instrumenten tot uitdrukking wordt gebracht. Een voorbeeld is de inzet van onteigening. In het geval onteigening zou moeten worden afgewogen of het beoogde doel ook kan worden bereikt met een instrument als herverkaveling (onderdeel van landinrichting). Recent onderzoek toont aan dat onteigenden als nadeel van onteigening ervaren dat geen compensatie in grond plaatsvindt [Sanne Holtslag-Broekhof: Dealing with private property for public purpose]. Bij herverkaveling wordt een grondgebruiker voor het verlies van zijn grond gecompenseerd met andere grond. Het belang van het betrekken van landinrichting bij afwegingen over het in te zetten uitvoeringsinstrumentarium is overigens ook als aanbeveling opgenomen in het evaluatierapport WILG (blz. 43 van het rapport).

Rechtszekerheid

In de memorie van toelichting bij de Wet inrichting landelijk gebied (Kamerstukken II 2005/06, 30 509, nr. 3, p. 83) is beschreven dat herverkaveling een vergaand instrument is en toepassing van het landinrichtingsinstrumentarium derhalve met de nodige procedurele en inhoudelijke waarborgen omkleed dient te zijn en ook overigens met uiterste zorgvuldigheid dient te geschieden. Vanuit dit oogpunt en gelet op de rechtszekerheid en specifieke deskundigheid heeft de wetgever destijds in de memorie van toelichting overwogen dat Gedeputeerde Staten gehouden zijn het Kadaster in te schakelen bij het uitvoeren van taken op het gebied van landinrichting. Bovendien heeft de wetgever doelmatigheidsargumenten aangevoerd.

Het huidige tekstvoorstel (artikel 12.2, derde lid) in samenhang met de memorie van toelichting kan aanleiding geven voor onduidelijkheid over de wettelijke taken van het Kadaster. Het instrumentarium van de inrichting van het landelijk gebied biedt vergaande mogelijkheden om in te grijpen op de eigendomssituatie. Het spreekt voor zich dat de eigendom- en grondgebruikssituaties, alsmede de erf- en kavelgrenzen volstrekt duidelijk moeten zijn. Het Kadaster heeft de taak registraties hiervan bij te houden. LTO Nederland is van mening dat bij wet moet worden vastgelegd dat het Kadaster in een herverkaveling deze taak toe komt. De tekst van de wet en de memorie van toelichting waren op dit onderdeel te onduidelijk.

Inrichtingsprogramma en inrichtingsbesluit

Een belangrijke wijziging ten opzicht van de WILG betreft het verdwijnen van het inrichtingsplan. Om redenen van scheiding van normstelling en beleid is het inrichtingsplan opgeknipt in een inrichtingsbesluit (rechtsgevolg) en een inrichtingsprogramma (beleid). Het risico van opknippen is dat de samenhang tussen programma en besluit minder duidelijk is. Door opknippen en scheiden wordt het voor belanghebbenden lastiger om de beoogde inrichting te doorgronden. Gelet hierop zou de opmerking in de memorie van toelichting dat het voor de hand ligt dat Gedeputeerde Staten

een inrichtingsbesluit tegelijkertijd vaststellen met het inrichtingsprogramma, scherper kunnen worden geformuleerd. De regel dient te zijn dat besluit en programma tegelijkertijd en in samenhang de vaststellingsprocedure doorlopen. Slechts bij nader te motiveren uitzondering zou hiervan volgens LTO Nederland afgeweken moeten kunnen worden.

Begripsbepalingen (artikel 12.1)

Nieuw is de toevoeging van het begrip 'bebouwde kom'. Voor herverkaveling voegt dit begrip niets toe, omdat de begrenzing van het herverkavelingsgebied door de blokgrens wordt bepaald. De begripsomschrijving is ontleend aan artikel 31a van het Besluit inrichting landelijk gebied en heeft betrekking op kavelruil. Mede gelet hierop is de vraag of regeling in de wet noodzakelijk is. De omschrijving in de wet kan voorts het ongewenste gevolg hebben dat 'landelijk gebied' als bedoeld in artikel 12.2 wordt uitgelegd als zijnde alles buiten de in artikel 12.1 gedefinieerde bebouwde kom. Daarmee wordt de reikwijdte van artikel 12.2 onbedoeld verkleind.

Onteigening

Onteigening ingrijpend voor onteigende, goede waarborgen nodig

In de land- en tuinbouw komt onteigening van gronden en /of opstallen geregeld voor als overheden grond van bestemming willen veranderen en nieuwe functies willen realiseren of werken willen uitvoeren. LTO Nederland benadrukt het gestelde in de toelichting dat onteigening de meest vergaande ingreep in eigendomsrechten is. Een burger of een bedrijf wordt gedwongen om zijn eigendom af te staan. In de Grondwet is daarom vastgelegd dat onteigening alleen kan geschieden in het algemeen belang en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling. Onteigening geldt als een ultimum remedium. Noodzaak en urgentie moeten worden aangetoond. Dat betekent dat het bestuursorgaan dat grond nodig heeft eerst zal moeten proberen om de onroerende zaken minnelijk te verwerven. Met andere woorden, eerst zal moeten worden aangetoond dat de beoogde nieuwe functie op de grond zonder onteigening niet kan worden gerealiseerd.

Het kabinet geeft uitgebreide toelichting op de samenhang tussen de kerninstrumenten van de omgevingswet en de mogelijkheden tot onteigening. Het onteigeningsbelang is verbonden met de toedeling van functies. Het gemeentelijk omgevingsplan is daartoe het instrument. Algemene Maatregelen van Bestuur, omgevingsverordeningen en projectbesluiten kunnen niet rechtstreeks tot onteigening leiden. Dat is een belangrijke vaststelling. Het begrip functie is in de Omgevingswet echter breder geformuleerd dan het begrip bestemming in de Wet op de ruimtelijke ordening. LTO Nederland vindt dat het voor een onteigening noodzakelijk algemeen belang pas ontstaat wanneer de exacte locaties zijn vastgelegd in het omgevingsplan. Een omgevingsplan waarin functies globaal zijn aangeduid voldoet daaraan niet. Voor onteigening is het nodig dat nauw wordt omschreven en op kaart wordt aangegeven waar welke functies zijn beoogd, vergelijkbaar met de huidige bestemmingen in het bestemmingsplan. Het kabinet omzeilt dit bezwaar aanvankelijk door erop te wijzen dat de onderbouwing van het onteigeningsbelang aan de hand van de toedeling van functies niet het enige vereiste is waaraan een onteigeningsbeschikking moet voldoen. Deze motivering impliceert dat wel degelijk op basis van een globalere functietoekenning in omgevingsplannen kan worden besloten tot onteigening. Verderop in de toelichting op pagina 84 nuanceert het kabinet dit. LTO Nederland beveelt aan de toelichting op dit punt aan te vullen. LTO Nederland onderstreept de vastlegging van het urgentievereiste waarvan de basiselementen zijn: eerst inzet op minnelijke verwerving, beroep op zelfrealisatie en de mogelijkheid door een minder ingrijpende bevoegdheid, zoals gedogen, de beoogde functie te realiseren. Belangrijk is ook de regel dat binnen vier jaar na het onherroepelijk worden van de onteigeningsbeschikking een begin moet worden gemaakt met de uitvoering van de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving waarvoor onteigening nodig is. Als 'een begin' gelden ook uitvoerings- en projectplannen. LTO vindt dit een nogal ruime omschrijving. Ook degelijke plannen kunnen uiteindelijk niet tot uitvoer worden gebracht. LTO Nederland vindt 4 jaar een termijn die ruim genoeg is om te verlangen dat werkelijk met de realisatie wordt gestart. Als daarna de realisatie nog niet is aangevangen zou het onteigeningsbesluit moeten vervallen.

Onteigeningsbeschikking door bestuursorgaan en niet langer bij Koninklijk Besluit

In kringen van onteigeningsdeskundigen is in het afgelopen jaar veel discussie gevoerd over het vervallen van het Koninklijk Besluit en de onteigeningsbeschikking - door het bestuursorgaan te nemen - die daarvoor in de plaats komt. Als belangrijkste punt van discussies geldt de rechtsbescherming van de eigenaar. In het eindadvies van de Adviescommissie landelijk gebied over onteigening en voorkeursrecht wordt hierop uitgebreid ingegaan. De Adviescommissie heeft zowel praktische als principiële bezwaren tegen het voorstel dat een onteigeningsbeschikking alleen binnen het (huidig) stelsel van het bestuursrecht kan worden getoetst. Dat beroep tegen een beschikking wordt opengesteld in eerste aanleg bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State is een verbetering vanuit het oogpunt van rechtsbescherming maar doet aan de principiële bezwaren niet af. De bestuursrechter zal slechts op initiatief van de onteigende het onteigeningsbesluit toetsen. Daarmee blijft de mogelijkheid dat de onteigening geschiedt zonder enige rechterlijke bemoeienis. Het bestuursorgaan dat het aan gaat neemt een besluit en indien belanghebbenden niet reageren is immers na verloop van de bezwaar en beroepstermijnen de beschikking van kracht. LTO Nederland vindt dit voor een verstrekend besluit, dat een onteigeningsbeschikking per slot van rekening is, onjuist. Het bestuursorgaan zou zelf de noodzaak van onteigening moeten verantwoorden. Belanghebbenden zouden via een deurwaardersexploot moeten worden geïnformeerd over het voornemen en het besluit van het bestuursorgaan tot onteigening over te gaan. Nu is het aan de onteigende om in het geweer te komen en aan te tonen dat de onteigeningsbeschikking onjuist is. Ook moet vastgesteld dat in het voornemen ook een ambtelijke toets van de rechter op formaliteiten ontbreekt. Dat gesteld hebbende lijkt de vraag of binnen het huidig stelsel van de Awb een oplossing voor bovengenoemde bezwaren kan worden gevonden ontkennend te moeten worden beantwoord. De Adviescommissie doet diverse suggesties maar deze passen niet goed in het huidig stelsel van het bestuursrecht. LTO Nederland is desondanks van mening dat een nadere beoordeling nodig is van de mogelijkheden aan de door de Adviescommissie genoemde bezwaren tegemoet te komen.

Verhaal van kosten deskundige bijstand in onteigeningsprocedure

Voor het voeren van een onteigeningsprocedure zullen belanghebbenden zich doorgaans voorzien van rechtskundige bijstand. Onder de huidige wetgeving worden deze kosten in z'n geheel vergoed. Nu de onteigeningsbeschikking langs bestuursrechtelijke weg wordt getoetst doemt de vraag op of een uitspraak over de kostenvergoeding wordt gedaan op basis van de forfaits die de bestuursrechter hanteert. In complexe zaken welke onteigening dikwijls zijn, zijn deze volstrekt ontoereikend. Mocht forfaitaire systeem gelden dan is dat een enorme beperking voor belanghebbenden om zich te kunnen laten bijstaan door rechtskundige bijstand. LTO Nederland pleit materieel voor handhaving van de huidige regeling.