

Vergaderjaar 2016–2017

33 118

Omgevingsrecht

Nr. 41

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 18 november 2016

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister van Infrastructuur en Milieu over de brief van 1 juli 2016 inzake het ontwerpbesluit activiteiten leefomgeving (bijlage bij Kamerstuk 33 118, nr. 31).

De Minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 18 november 2016. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Van Dekken

De adjunct-griffier van de commissie,
Jansma

Vraag 1

Hoe wordt voorkomen dat door inzet van maatwerkregels en -voorschriften de beoogde vereenvoudiging en vermindering van de regeldruk ondergraven wordt?

Antwoord 1

Het kabinet is van mening dat de inzet van maatwerk juist essentieel is voor de vereenvoudiging van regels en de vermindering van de regeldruk. Door de mogelijkheid van maatwerk te bieden, kan in de algemene rijksregels worden volstaan met minder gedetailleerde regels. Inzet van maatwerk zorgt er ook voor, dat wat beter decentraal kan ook daadwerkelijk decentraal gebeurt, waardoor ook onnodige vergunningplichten kunnen worden voorkomen. Rijksregelgeving hoeft ook niet voor bijvoorbeeld kwetsbare gebieden of innovatieve ontwikkelingen ingewikkelde uitzonderingen te bevatten, ook voor die gebieden en ontwikkelingen kunnen zo nodig met maatwerk de juiste regels worden gesteld. Dit vereenvoudigt het stelsel en vermindert de regeldruk.

Het kabinet vindt daarnaast dat maatwerk essentieel is voor het bereiken van een evenwicht tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Dit volgt uit de visie die het kabinet heeft over de verhouding tussen centrale en decentrale regels, waaronder maatwerkvoorschriften en maatwerkregels. Die visie benut de sterke kanten van beide soorten regels.

Rijksregelgeving leent zich uitstekend voor het stellen van regels die geheel locatieonafhankelijk zijn, en dus in beginsel landelijk kunnen worden vastgesteld. Het gaat bijvoorbeeld om regels gebaseerd op beste beschikbare technieken bij activiteiten die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben, regels over constructieve veiligheid van bouwwerken of over de wijze waarop een boring onder een snelweg moet worden uitgevoerd. Rijksregelgeving is ook geschikt daar waar landelijk een vergunningplicht wenselijk is zoals voor het omgaan met sommige afvalstoffen, voor zogenoemde complexe bedrijven of voor activiteiten die rijksmonumenten betreffen.

Decentrale regels lenen zich beter in situaties waarin bij het stellen van regels een locatiespecifieke afweging moet worden gemaakt, bijvoorbeeld vanwege de effecten die activiteiten kunnen hebben op de gebruiksruimte. Deze effecten zijn vaak afhankelijk van de kenmerken van het gebied, eventuele concentratie van verschillende activiteiten en de aanwezigheid van kwetsbare objecten. Zo zijn decentrale regels naar mening van het kabinet beter geschikt voor het stellen van regels over immissies, waarbij de genoemde lokale omstandigheden een doorslaggevende rol spelen bij het bepalen van een goede inhoud van die regels.

Het uitgaan van de sterke kanten van centrale en decentrale regels heeft geleid tot een duidelijkere afbakening tussen activiteiten waaraan het Rijk in dit besluit regels stelt en activiteiten waarvoor zo nodig regels decentraal kunnen worden gesteld. In het antwoord op vraag 12 wordt nader aangegeven welke verschuivingen tussen centrale en decentrale regels daarvan het gevolg zijn.

Dit uitgangspunt heeft er ook toe geleid, dat bij activiteiten waaraan het Rijk regels in dit besluit stelt is gekozen om mogelijkheden voor het stellen van maatwerkvoorschriften of maatwerkregels breed te bieden. Dit maatwerk speelt met name een rol daar waar regels centraal kunnen worden gesteld, maar waarbij in een deel van de gevallen afstemming van die regels op de specifieke locatie nodig is. Het kabinet stond namelijk voor een dilemma: proberen een rijksregel zodanig gedetailleerd te formuleren, dat daarin ook met de locatiespecifieke omstandigheden

omgeving rekening wordt gehouden, of kiezen voor het bieden van de mogelijkheid voor maatwerk. In het antwoord op vraag 18 wordt dit dilemma met voorbeelden geïllustreerd. Die voorbeelden maken ook duidelijk, waarom het kabinet in deze gevallen kiest voor decentraal maatwerk.

Individueel maatwerk in de vorm van maatwerkvoorschriften is vooral geschikt voor situaties, waarin rijksregels in de meeste gevallen voldoen, maar een enkele keer een specifieke uitzondering voor een concrete activiteit nodig is. In het huidige recht wordt nog soms gekozen voor een ingewikkeld omschreven uitzondering, die vanwege de algemeenheid echter niet de gewenste duidelijkheid biedt. In het ontwerp-Bal is in deze gevallen gekozen voor afwijken van de rijksregel met een maatwerkvoorschrift.

In vele reacties op de consultatieversie heeft de problematiek van evenwicht tussen centrale en decentrale regels aandacht gekregen. In de reacties worden de voordelen van maatwerk onderschreven, maar wordt ook gewezen op de mogelijke keerzijde, zoals het risico van toename van regeldruk op decentraal niveau. De antwoorden op de vragen 53, 54 en 55 gaan nader in op deze problematiek.

Het kabinet blijft bij de keuze om maatwerkmogelijkheden te bieden, ook gelet op de in de consultatie genoemde voordelen, maar heeft ook oog voor de zorgen. De visie van het kabinet stoelt op het vertrouwen in decentrale overheden. Daar waar de huidige regelgeving al ruimte voor maatwerk biedt, hebben decentrale overheden over het algemeen laten zien dit vertrouwen te verdienen. Het antwoord op vraag 82 gaat nader in op ervaringen met maatwerk tot nu toe, en de verwachting over de inzet daarvan in de toekomst. Daarnaast gelden voor het stellen van zowel maatwerkvoorschriften als maatwerkregels inhoudelijke en procedurele waarborgen. Deze worden toegelicht in antwoord op vraag 16. Het kabinet is met VNO-NCW van mening dat het goed is om hierop te monitoren, en zal dit opnemen als onderdeel van de implementatiemonitor.

Vraag 2

Kunt u uiteenzetten wat de verhouding is tussen de Omgevingswet en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving enerzijds en de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, de Richtlijn duurzaam gebruik en bijbehorende uitvoeringsregelgeving anderzijds?

Antwoord 2

De richtlijn duurzaam gebruik biedt een kader voor de totstandkoming van een duurzaam gebruik van pesticiden. Dat kan zowel door het bevorderen van het gebruik van alternatieve technieken of middelen als door het verminderen van de risico's en de gevolgen voor het milieu.

De richtlijn is daarom geïmplementeerd in zowel de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving als in de Omgevingswet en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving. De Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden ziet primair op het toelaten, de handel en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Zo maken de verplichting dat professionele gebruikers, distributeurs en voorlichters een passende opleiding hebben genoten, het hanteren van verkoopvoorschriften en het keuren van apparatuur voor de toepassing van pesticiden deel uit van deze regelgeving. Daarnaast zijn in het ontwerp-Bal regels opgenomen over onderwerpen uit de richtlijn die samenhangen met in het ontwerpbesluit gereguleerde activiteiten met nadelige gevolgen voor het milieu. Deze regels worden gesteld ter bescherming van het oppervlaktewater, de bodem en de gezondheid. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om regels over het aanmaken van gewasbe-

schermingsmiddelen, het behandelen van gewassen in dompeldaden, en regels om de verwaaiing (drift) van gewasbeschermingsmiddelen in oppervlaktewater te verminderen of om de restanten van gewasbeschermingsmiddelen uit lege verpakkingen te verwijderen. Meer concreet gaat het om regels die bijdragen aan de implementatie van de artikelen 11 (bescherming waterkwaliteit en drinkwater), 12 (risicoreductie specifieke gebieden) en 13 (hanteren en opslag van gewasbeschermingsmiddelen en het behandelen van verpakkingen) van de richtlijn.

Vraag 3

Wat is de reden dat u energie- en prestatienormen in het BAL alleen heeft gericht op nieuwbouw en niet op bestaande bouw? Bent u bereid eventueel te werken met minimale normeringen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 3

De energie- en prestatienormen zijn opgenomen in het ontwerp-Bbl. In het ontwerp-Bbl zijn de energiezuinigheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012 overgenomen. Deze gelden voor nieuwbouw (§ 4.4.1 Energiezuinigheid) en voor verbouw (artikel 5.17 energiezuinigheid). Voor bestaande bouw zijn in het ontwerp-Bbl verder eisen gesteld aan de energiebesparende maatregelen (artikel 3.85b energiebesparende maatregelen) voor gebouwen. Deze eisen zijn gebaseerd op artikel 2.15 van het huidige Activiteitenbesluit milieubeheer en gelden niet voor (bestaande) woningen.

Aan de energiebesparing bij bestaande woningen worden op dit moment geen eisen gesteld. Wel wordt de energiebesparing bij bestaande woningen op verschillende wijzen gestimuleerd. Bijvoorbeeld door het transparant maken van de energieprestatie op het energielabel van een woning. Dit energielabel, dat ook op dit moment al is voorgeschreven bij transactiemomenten, zoals verkoop en verhuur, bevat aanbevelingen voor de verbetering van de energieprestatie van de woning. Daarnaast is er een groot aantal financiële instrumenten beschikbaar voor het vrijwillig uitvoeren van energiebesparende maatregelen.

Vraag 4

In aanmerking nemend dat de specifieke zorgplicht uit het Bal geldt voor activiteiten die onder algemene regels vallen of waarvoor een vergunningsplicht geldt, klopt het dat deze zorgplicht niet eenduidig en nogal vrijblijvend (redelijkerwijs, zoveel mogelijk) is opgeschreven?

Antwoord 4

De specifieke zorgplicht geldt inderdaad zowel voor activiteiten die onder algemene regels vallen als voor activiteiten waarvoor een vergunningsplicht geldt.

De stelling dat de zorgplicht niet eenduidig en nogal vrijblijvend is, onderschrijft het kabinet niet. De specifieke zorgplichten van het ontwerp-Bal sturen op het doel: een hoge mate van bescherming van het milieu (of andere aspecten van de fysieke leefomgeving) tegen de nadelige gevolgen van activiteiten. Dat is een eenduidig doel en een verplichting voor de initiatiefnemer, geen vrijblijvende suggestie. De specifieke zorgplichten benadrukken dat de initiatiefnemer een verplichting heeft om de nodige zorg te betrachten bij activiteiten in de fysieke leefomgeving.

Een specifieke zorgplicht laat wel ruimte voor het eigen initiatief om de zorg op een juiste en passende wijze in te vullen. In het rapport «Ruimte voor zorgplichten» (Kamerstuk 29 279, nr. 14) is geconcludeerd dat aan het gebruik van zorgplichtbepalingen inherent is dat de initiatiefnemer keuzeruimte heeft. De door het toenmalige kabinet ingestelde werkgroep

«zorgplichten» heeft dit rapport opgesteld. In de aanbevelingen van het rapport – die door het kabinet zijn omarmd – is benadrukt dat die keuzeruimte geaccepteerd moet worden als zorgplichten worden opgenomen in wetgeving. Het kabinet is van mening dat de keuzeruimte bij de invulling van de specifieke zorgplichten in het ontwerp-Bal flexibiliteit biedt binnen de regels voor bedrijven. Op die manier kan de initiatiefnemer maatregelen inzetten die het beste passen bij zijn situatie. Die flexibiliteit sluit aan bij de doelen van de stelselherziening. Daarnaast kan een andere lokale situatie ook vragen om andere maatregelen, om significante verontreiniging te voorkomen.

Ten opzichte van het huidige recht zijn de specifieke zorgplichten in het ontwerp-Bal verduidelijkt. Bij iedere specifieke zorgplicht is aangegeven wat er voor de betreffende activiteit in ieder geval tot die zorg wordt gerekend. Dat biedt, meer dan in het huidige recht, duidelijkheid over de maatregelen die in ieder geval van de initiatiefnemer worden verwacht en aspecten waarmee diegene in ieder geval rekening moet houden. Ook deze opsomming bevat termen die interpretatie en invulling vergen, maar het maakt de specifieke zorgplichten eenduidiger dan nu.

Overigens is een zorgplicht naar zijn aard een bestendiger norm dan gedetailleerde regels die steeds moeten worden aangepast aan de nieuwste inzichten. Omdat de zorgplicht ruimte laat om de zorg op juiste en passende manier in te vullen, is deze ook bestendig in verschillende situaties en ontwikkelingen in de tijd.

Vraag 5

Hoe moet bij de zorgplicht in het Bal «redelijkerwijs» gedefinieerd worden? Op welke wijze kan bij een dergelijke formulering verwacht worden dat betrokkenen hiertegen bezwaar kunnen maken? Bij wie ligt naar uw mening de invulling van de definitie: bij de gemeente, de ontwikkelende partij of bij de burger?

Antwoord 5

Termen zoals «redelijkerwijs» en «zoveel mogelijk» in de specifieke zorgplichten van het ontwerp-Bal geven uitdrukking aan het open karakter van deze verplichting. Dit betekent niet dat deze verplichting vrijblijvend is, zie ook het antwoord op vraag 4. De specifieke zorgplichten bieden ruimte voor een eigen invulling, maar vereisen ook dat de initiatiefnemer een belangenafweging maakt. Zoals in het antwoord op de vorige vraag is aangegeven, is deze ruimte inherent aan zorgplichten. Het hangt af van de omstandigheden welke maatregelen de initiatiefnemer redelijkerwijs wel en redelijkerwijs niet hoeft te nemen. Een definitie van redelijkerwijs is niet mogelijk en zou zelfs tekort doen aan de gewenste belangenafweging en flexibiliteit.

De invulling van de specifieke zorgplichten, inclusief de afweging over wat redelijkerwijs gevraagd kan worden, rust primair bij degene die de activiteit verricht. Diegene is immers de normadressaat van de specifieke zorgplicht. In tweede instantie ligt de invulling bij het bevoegd gezag (afhankelijk van de activiteit is dat de gemeente, het waterschap, de provincie of de Minister). Het bevoegd gezag houdt immers toezicht op de naleving van de specifieke zorgplicht. Als de initiatiefnemer niet precies weet of hij de specifieke zorgplicht goed invult, kan hij daarover overleggen met het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag kan de uitleg van de specifieke zorgplicht vastleggen in een maatwerkvoorschrift. Ook een burger of andere derde-belanghebbende kan een oordeel van het bevoegd gezag over de invulling van de specifieke zorgplicht door een initiatiefnemer vragen door een verzoek in te dienen tot het stellen van een maatwerkvoorschrift. Als er volgens die burger of derde-

belanghebbende sprake is van een evidente overtreding van de specifieke zorgplicht, kunnen zij een verzoek om handhaving indienen.

Als het bevoegd gezag de invulling van de specifieke zorgplicht verduidelijkt in een maatwerkvoorschrift (ambtshalve of op verzoek van de initiatiefnemer of een andere belanghebbende), dan staat daar vanzelfsprekend bezwaar en beroep tegen open. Een maatwerkvoorschrift is immers een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Ook tegen handhavingsbesluiten over de overtreding van de specifieke zorgplicht staat bezwaar en beroep open.

Vraag 6

Hoe moet bij de zorgplicht in het Bal «zoveel mogelijk» gedefinieerd worden? Op welke wijze kan bij een dergelijke formulering verwacht worden dat betrokkenen hiertegen bezwaar kunnen maken? Bij wie ligt naar uw mening de invulling van de definitie: bij de gemeente, de ontwikkelende partij of bij de burger?

Antwoord 6

Kortheidshalve wordt verwezen naar het antwoord op vraag 5.

Vraag 7

Hoe moet bij een vrijblijvende definiëring als «redelijkerwijs» en «zoveel mogelijk» bij de zorgplicht door de initiatiefnemer de nadelige gevolgen die op zouden kunnen treden ingeschat worden bij de duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening?

Antwoord 7

Voorop staat dat de algemene regels die zijn opgenomen in het ontwerp-Bal er voor zorgen dat ten minste de beste beschikbare technieken worden toegepast. Als daarmee verontreiniging van het afvalwater onvoldoende kan worden beperkt, is lozen in het vuilwaterriool verplicht, waardoor verdere zuivering in een zuiveringstechnisch werk plaatsvindt. Hiermee worden de nadelige gevolgen van activiteiten voor het milieu – in het kader van deze vraag de kwaliteit van het grondwater en oppervlaktewater dat voor drinkwaterbereiding wordt gebruikt – veelal tot een aanvaardbaar niveau teruggebracht. Milieubelastende activiteiten die een individuele beoordeling vooraf vergen, zijn vergunningplichtig gemaakt. Bij het verlenen van de omgevingsvergunning worden de gevolgen van de activiteit voor de kwaliteit van grondwater en oppervlaktewater, dat wordt gebruikt voor de drinkwaterwinning, betrokken. Als geen sprake is van een vergunningplicht en verdergaande maatregelen nodig zijn, kan het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften of maatwerkregels stellen. Juist in het geval van lozingen in een oppervlaktewaterlichaam met een innamepunt voor drinkwater of lozingen in de bodem binnen een grondwaterbeschermingsgebied zal het bevoegd gezag waar nodig via deze instrumenten er voor zorgen, dat de regels een adequaat beschermingsniveau waarborgen. Maar ook bij deze lozingen vullen de specifieke zorgplichten deze algemene regels en vergunningplichten aan, zodat ook bij handelingen waarvoor geen uitgewerkte regels gelden degene die de activiteit verricht aan het belang van de bescherming van het milieu aandacht moet besteden.

Met de termen «redelijkerwijs» en «zoveel mogelijk» in de specifieke zorgplichten van het ontwerp-Bal wordt uitdrukking gegeven aan het open karakter van deze verplichting. Dit biedt de initiatiefnemer de ruimte om een eigen invulling te kiezen die het beste bij zijn situatie past. De specifieke zorgplicht voor milieubelastende activiteiten (waaronder bijvoorbeeld lozingen in de bodem en het grondwater vallen) en voor lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam is echter niet

vrijblijvend, zie ook het antwoord op vraag 4. Tegelijk dwingt de specifieke zorgplicht de initiatiefnemer er toe om rekening te houden met alle belangen die onder de specifieke zorgplicht vallen. De relevantie van al die belangen zal per geval variëren. De invulling van de zorgplicht zal bijvoorbeeld verschillen bij een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam met of zonder innamepunt voor drinkwater. Een initiatiefnemer die weet dat zijn lozingsactiviteit invloed kan hebben op een innamepunt voor drinkwater uit dat oppervlaktewaterlichaam, zal dit moeten betrekken bij de invulling van de specifieke zorgplicht. Gelet op het belang van de bescherming van de gezondheid zal die initiatiefnemer mogelijk een grotere inspanning moeten leveren om de emissies naar oppervlaktewater te beperken dan een initiatiefnemer die een vergelijkbare afvalwaterstroom loost op een oppervlaktewaterlichaam zonder innamepunt voor drinkwater. De opsomming van aspecten die in ieder geval tot de specifieke zorgplicht behoren, biedt hierbij houvast. Beide initiatiefnemers moeten op grond daarvan de beste beschikbare technieken toepassen; in zoverre vereist de specifieke zorgplicht hetzelfde van initiatiefnemers die dezelfde activiteit uitvoeren. Maar de initiatiefnemer die loost op een oppervlaktewaterlichaam met een innamepunt voor drinkwater zal mogelijk meer preventieve maatregelen tegen verontreiniging moeten nemen dan de ander, omdat die maatregelen – gelet op de aanwezigheid van het innamepunt – in zijn geval wel passend zijn en in het andere geval niet. Bovendien kan vanwege de aanwezigheid van het innamepunt de verontreiniging die in het eerste geval wordt veroorzaakt in het oppervlaktewaterlichaam, eerder significant zijn dan de verontreiniging in het tweede geval.

Vraag 8

Kunt u aangeven hoe de EU-richtlijnen Energy Performance of Buildings Directive (EPBD) en Energy Efficiency Directive (EED) in de AMvB's zijn verwerkt?

Antwoord 8

De richtlijn energie performance of buildings directive (EPBD) is verwerkt in het ontwerp-Bbl. Het gaat om de regels over het uitvoeren van aanbevelingen bij het energielabel (artikel 3.85c), over energiezuinigheid bij nieuwbouw (paragraaf 4.4.1), over energiezuinigheid en technische bouwsystemen bij verbouw (artikel 5.17), over het energielabel (paragraaf 6.3.1) en over airconditioningsystemen en stookinstallaties (paragrafen 6.4.2 en 6.4.3).

De richtlijn energie-efficiëntie (EED) is nog niet verwerkt in de ontwerp-AMvB's. De relevante artikelen uit deze richtlijn zijn geïmplementeerd in de Tijdelijke regeling implementatie artikelen 8 en 14 Richtlijn energie-efficiëntie. Op dit moment wordt nog onderzocht op welke manier de implementatie van de richtlijn in het Bbl en Bal vorm kan krijgen. Daarom is gekozen om deze regels met het Invoeringsbesluit te verwerken in de regelgeving.

Vraag 9

Wat is uw visie op energiebesparing door bedrijven voor de periode na 2020?

Antwoord 9

Zowel het verduurzamen van de energievoorziening als energiebesparing zijn belangrijke doelstellingen van het kabinet. Om het toekomstige energiebeleid vorm te geven is dit jaar een energiedialoog gehouden met verschillende organisaties uit de private en publieke sector. Later dit jaar stuurt het kabinet de Energieagenda naar uw Kamer. Onderdeel van deze Energieagenda is het energiebesparingsbeleid na 2020.

Vraag 10

Aangezien in de NvT een visie op energiebesparing na 2020 ontbreekt, kunt u aangeven op welke wijze bij de EED de energiebesparingsverplichtingen voor bedrijven met een verwijzing naar erkende maatregelenlijsten worden voortgezet?

Antwoord 10

De richtlijn energie-efficiëntie (EED) bevat de verplichting voor grote ondernemingen (meer dan 250 medewerkers, jaaromzet meer dan € 50 miljoen of jaarlijks balanstotaal van € 43 miljoen of meer) om een energie-audit uit te voeren. Daarmee worden het energieverbruik en de besparingsmogelijkheden in kaart gebracht. De EED bevat geen verplichting om de (potentiële) energiebesparing daadwerkelijk te realiseren. Die energiebesparingsverplichting vloeit wel voort uit het Activiteitenbesluit milieubeheer waarin is bepaald dat alle energiebesparende maatregelen moeten worden getroffen met een terugverdientijd van 5 jaar of minder. Deze verplichting wordt voortgezet in het ontwerp-Bal en het ontwerp-Bbl. In een ministeriële regeling zullen lijsten worden opgenomen met de erkende maatregelen. Bedrijven die deze maatregelen hebben getroffen voldoen in ieder geval aan de energiebesparingsverplichting.

Met overgangsrecht zullen bovendien de energiebesparingsverplichting en de erkende maatregelenlijsten worden gecontinueerd, in ieder geval tot en met 2020, voor activiteiten die wel vielen onder het Activiteitenbesluit milieubeheer maar niet onder het ontwerp-Bal en ontwerp-Bbl. In de nota's van toelichting bij de ontwerpbesluiten is aangekondigd dat wordt gewerkt aan een nieuw en samenhangend stelsel van energiebesparende regels voor milieubelastende activiteiten en utiliteitsgebouwen, dat zal worden opgenomen in het Bal, respectievelijk het Bbl. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling om de huidige verplichtingen na 2020 te versoepelen. De internationale en nationale afspraken over energiebesparing worden uitgevoerd, ook na 2020. Daarbij zal rekening worden gehouden met lopende ontwikkelingen, zoals de op korte termijn voorziene herziening van de richtlijn energieprestatie gebouwen (EPBD) en het Energieakkoord.

Vraag 11

Kunt u aangeven waarom de bestaande onderzoeksplicht voor grotere energiegebruikers (die niet meedoen in convenanten als MEE en MJA3 (meerjarenafspraken energie-efficiëntie voor ETS- resp. niet-ETS-bedrijven) niet is opgenomen in de AMvB's?

Antwoord 11

Deze onderzoeksplicht vloeit voort uit de richtlijn energie-efficiëntie (EED) en is nog niet verwerkt in de ontwerp-AMvB's. De relevante artikelen uit deze richtlijn zijn geïmplementeerd in de Tijdelijke regeling implementatie artikelen 8 en 14 Richtlijn energie-efficiëntie. Op dit moment wordt nog onderzocht op welke manier de implementatie van de richtlijn in het Bbl en Bal vorm kan krijgen. Daarom is gekozen om deze regels met het Invoeringsbesluit te verwerken in de regelgeving.

Vraag 12

Kan er een overzicht komen van de bestaande uitvoeringsregelgeving die het Rijk decentraliseert?

Antwoord 12

Bij het stellen van regels over activiteiten in het ontwerp-Bal is bij een aantal van de categorieën van activiteiten sprake van decentralisatie. Dat houdt in dat voor een deel van die activiteiten niet langer door het Rijk algemene regels worden gesteld of vergunningplichten worden ingesteld,

maar dat dit zo nodig door decentrale overheden gebeurt. De visie die het kabinet heeft over de verhouding tussen centrale en decentrale regels wordt toegelicht in vraag 1.

De grootste verschuiving van centrale naar decentrale regels vindt plaats bij activiteiten met nadelige gevolgen voor het milieu (de milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of zuiveringstechnisch werk). Bij deze activiteiten is het niet mogelijk om een gedetailleerd overzicht te geven van de activiteiten die worden gedecentraliseerd. Dat heeft te maken met verschil van opzet tussen de nieuwe en de bestaande regels.

Activiteiten die vallen onder het ontwerp-Bal worden expliciet genoemd in hoofdstuk 3 van het ontwerpbesluit. Huidige regelgeving benoemt activiteiten niet altijd expliciet, maar werkt in het toepassingsbereik van rijksregels ook met algemene formuleringen, waaronder tal van activiteiten kunnen passen. Omdat de regelgeving deels per onderwerp (bodem, water, hinder) is opgebouwd, komt het ook voor dat bij een activiteit het Rijk sommige onderwerpen regelt, en andere niet regelt. Gelet daarop kan samenvattend worden gesteld dat er in de huidige situatie nagenoeg geen plaatsgebonden activiteit met nadelige gevolgen voor het milieu is, waarvoor op dit moment geen enkele rijksregel ter bescherming van het milieu geldt. Voor welke onderwerpen de regels gelden, welke vorm ze hebben en in welke combinatie van AMvB's ze staan, verschilt echter per activiteit.

Voorgaande kan met twee voorbeelden worden geïllustreerd.

In de huidige regelgeving wordt het begrip inrichting gebruikt. Daaronder vallen nu ook bedrijven die voldoen aan een aantal algemene criteria. Dat zijn bijvoorbeeld inrichtingen waarin een of meer elektromotoren of verbrandingsmotoren aanwezig zijn met een vermogen of een gezamenlijk vermogen groter dan 1,5 kW (waarbij bij de berekening van het gezamenlijk vermogen een elektromotor of een verbrandingsmotor met een vermogen van 0,25 kW of minder buiten beschouwing blijft). Deze inrichtingen kunnen vele bedrijfsmatige activiteiten omvatten, die voor een belangrijk deel niet meer onder de algemene rijksregels over milieubelastende activiteiten in het ontwerp-Bal zullen vallen, maar waarvoor decentraal wel regels kunnen worden gesteld. Hiervan is vanwege de algemene omschrijving geen uitputtend overzicht te geven.

Het Bouwbesluit 2012 bevat een regel over het restrisico gebruik bouwwerken, open erven en terreinen, die kort gezegd een verbod inhoudt om op voor de omgeving hinderlijke of schadelijke wijze rook, roet, walm, stof, stank, stof of vocht of irriterend materiaal te verspreiden en overlast te veroorzaken door geluid en trilling, elektrische trilling daaronder begrepen, of door schadelijk of hinderlijk gedierte, dan wel door verontreiniging van het bouwwerk, open erf of terrein. Ook deze gevolgen kunnen met vele activiteiten te maken hebben, inclusief particuliere huishoudens.

Omdat een uitputtend overzicht van de nu geregelde activiteiten ontbreekt, is het ook niet mogelijk een volledig overzicht te geven van activiteiten die worden gedecentraliseerd. Het geven van een globaal overzicht is wel mogelijk. Hieronder zijn activiteiten aangegeven, waarop de huidige regelgeving (deels) wel van toepassing is, en waaraan in ontwerp-Bal geen rijksregels meer worden gesteld:

- hotels, pensions en conferentieoord
- restaurants, cafetaria's, snackbars en cateringbedrijven

- cafés, discotheken, concertpodia, muziektheaters en evenementenhallen
- verblijfsrecreatie, dagrecreatie en sportfaciliteiten
- detailhandel en ambachten, supermarkten en bouwmarkten
- gebouwen voor permanente of tijdelijke bewoning, onderwijs- en kantoorgebouwen, welzijnszorg
- dierenpensions, dierenasiel, dierenklinieken, hondenfokkers of -trainers, hobbymatig houden van dieren en maneges
- particuliere huishoudens, inclusief kleine bedrijfsmatige activiteiten aan huis.

Voor bovenstaande activiteiten zijn de regels van het ontwerp-Bal alleen van toepassing, als daarbinnen specifieke installaties worden toegepast, waarvoor landelijke eisen gelden. Deze zijn opgenomen in afdeling 3.2 van het ontwerpbesluit.

Bij andere categorieën van activiteiten zijn er geen of beperkte verschuivingen tussen rijksregels en decentrale regels. Het Rijk blijft regels stellen aan activiteiten op de Noordzee en activiteiten die rijkswateren en rijksinfrastructuur betreffen. Bij grondwateronttrekkingen en ontgroningen wijst het Rijk net als onder de huidige wetgeving een deel van de vergunningplichtige gevallen aan, waarbij de provincies de mogelijkheid hebben van die gevallen af te wijken.

Wat betreft activiteiten die cultureel erfgoed betreffen blijft het Rijk via regels van het ontwerp-Bal alleen rijksmonumenten beschermen. Bij bescherming van werelderfgoed door rijksregels over activiteiten is wel sprake van een verschuiving. Hierover zijn in het ontwerp-Bal voor het eerst rijksregels gesteld, waardoor er in dit geval sprake is van een zekere mate van centralisatie.

Vraag 13

Op welke wijze wordt binnen de Omgevingswet de aanwezigheid van een coffeeshop geregeld? Aangezien een coffeeshop wordt gedoogd en niet wordt vergund, kunt u aangeven op welke wijze eventueel overgangsrecht is geregeld? Bent u het met de vraagsteller eens dat, indien er voor deze specifiek Nederlandse bedrijvigheid niets nader wordt geregeld, de Omgevingswet door gemeenten aangewend kan worden om exploitatie van coffeeshops te beëindigen? Indien er geen overgangsrecht wordt bepaald, op welke wijze kan door de coffeeshophouders hun recht getoetst worden?

Antwoord 13

De verkoop van softdrugs in horeca, de zogenaamde coffeeshops, is in Nederland verboden. Dit verbod is niet geregeld in het omgevingsrecht maar in de Opiumwet. Het verbod op de verkoop van softdrugs in coffeeshops in de Opiumwet richt zich op andere belangen dan de fysieke leefomgeving, namelijk op de preventie en beheersing van de uit drugsgebruik voortvloeiende risico's voor de volksgezondheid en het tegengaan van de productie en verhandeling van drugs. De verkoop van softdrugs in een coffeeshop wordt dus niet op grond van het huidige omgevingsrecht of op grond van de Omgevingswet geregeld. Er is dus ook geen overgangsrecht hierop van toepassing. Tegen een overtreding van het verbod in de Opiumwet kan strafrechtelijk en bestuursrechtelijk worden opgetreden. Houders van een coffeeshop kunnen bij de bestuurs- of strafrechter in beroep ingeval handhavend wordt opgetreden op grond van de Opiumwet.

Op grond van het huidige omgevingsrecht worden wel regels gesteld over nadelige gevolgen voor de leefomgeving van activiteiten, die ook op een coffeeshop van toepassing zijn. Dat blijft ook zo onder de Omgevingswet. Zo zal net als in het huidige bestemmingsplan, ook onder de

Omgevingswet het eventueel verstrekken van bijvoorbeeld koffie moeten passen binnen de in het omgevingsplan toegekende functie (zoals «horeca»). Ook zal moeten worden voldaan aan andere regels in het omgevingsplan, zoals regels over geluid- of geuroverlast of het verbouwen van het horecapand. Dat verbouwen zal ook moeten voldoen aan regels van het ontwerp-Bbl.

Vraag 14

Waarom worden voor onderwerpen waarvan het Rijk aangeeft dat het bieden van basisbescherming van nationaal belang is, toch geen omgevingswaarden gesteld door het Rijk?

Antwoord 14

Bij de wettelijke borging van dit nationale belang is steeds gezien wat de meest doelmatige en effectieve manier is om dat het bieden van basisbescherming te bereiken. In sommige gevallen is het stellen van een omgevingswaarde de beste optie. In andere gevallen heeft het stellen van een instructieregel of regels over activiteiten de voorkeur. Er is geen hiërarchie tussen omgevingswaarden en instructieregels.

Een omgevingswaarde is een juridische verankering van een kwaliteitsambitie voor de leefomgeving. Het is een beleidsopdracht voor de overheid om zijn beleidsinstrumenten (regelgeving, communicatie, investeringen, enzovoort) zo in te richten dat die kwaliteit ook wordt gehaald. Bij (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde wordt een programma opgesteld. Zo'n programma bevat de voorgenomen praktische maatregelen. Omgevingswaarden werken in beginsel niet direct door naar besluiten. Voor milieuthema's hebben omgevingswaarden met name nut als sprake is van gemakkelijk opelbare emissies, afkomstig vanuit verschillende bronnen, waarbij cumulatie een issue is.

In het ontwerp-Bkl is ervoor gekozen om rijksomgevingswaarden te stellen voor lucht- en waterkwaliteit. Het ontwerpbesluit stelt verder vooral instructieregels over andere aspecten. Het gaat dan bijvoorbeeld om erfgoed, geluid of externe veiligheid. Voor deze beleidsdoelen zijn instructieregels een beter instrument dan omgevingswaarden. Voor onderwerpen als cultureel erfgoed is bijvoorbeeld geen objectieve waarde te bepalen die kan worden gemonitord. Daarom is het effectiever om rechtstreeks te bepalen welke beschermende regels er gelden. Bij externe veiligheid zijn er wel objectieve normen, maar is cumulatie van beperkt belang. Daarom is ervoor gekozen om de externe veiligheidsaspecten van een individuele risicobron te reguleren door middel van een instructieregel, die voorschrijft dat het plaatsgebonden risico van een risicobron in acht moet worden genomen, of door algemene rijksregels.

Vraag 15

Bij de behandeling van de Omgevingswet is aangekondigd dat er ten behoeve van de AMvB's met «botsproeven» gewerkt gaat worden. Hebben dergelijke botsproeven plaatsgevonden en liggen de resultaten daarvan ten grondslag aan de ontwerpbesluiten?

Antwoord 15

Net als bij de ontwikkeling van de Omgevingswet zijn er botsproeven gehouden ten behoeve van het opstellen van de AMvB's. Doelstelling van de botsproeven was om op specifieke onderwerpen, zoals bevoegd gezag, procedures, omgevingsplan of complexe bedrijven na te gaan of de toenmalige versies van de AMvB's zouden werken zoals beoogd en of zich onbedoelde effecten zouden kunnen voordoen. Meestal werd met een groep experts van bedrijfsleven en overheden de beoogde regelgeving toegepast op een specifieke casus. In het tweede kwartaal van 2015 hebben twintig botsproeven plaatsgevonden, met in totaal ruim 350

deelnemers. De botsproeven bevestigden dat de structuur en indeling van de AMvB's werkte, maar dat er op onderdelen verbeteringen nodig waren. Enkele concrete voorbeelden van aanpassingen op basis van de botsproeven zijn:

- Bij de botsproef complexe bedrijven bleek de afbakening van de omschrijving van een complex bedrijf, ook in relatie tot het bevoegd gezag, tot vragen te leiden. Er werd «geworsteld» met het loslaten van het begrip inrichting. Op basis van deze resultaten en de diverse vervolggesprekken zijn de ontwerp-AMvB's aangepast.
- Een van de bevindingen tijdens een botsproef voor het ontwerp-Bal was dat de vindbaarheid van de regels van de versie van 2015 beter kon. Dit heeft geleid tot het model van de richtingwijzer in hoofdstuk 3 van het Bal.
- De botsproef over de implementatie van de kaderrichtlijn water en de omzetting van het Besluit kwaliteitseisen monitoring water 2009 leverde het inzicht op dat het systeem rond liep. Wel is de doorwerking van de omgevingswaarde voor oppervlaktewater voor de bereiding van drinkwater naar de waterprogramma's aangescherpt.
- Naar aanleiding van de botsproef over externe veiligheid bleek behoefte aan een bredere instructieregel die aandacht vraagt voor het voorkomen van rampen, branden en crisis. Dit heeft geleid tot artikel 5.2 van het ontwerp-Bkl.

Na de botsproeven is er aan de geconstateerde verbeterpunten doorge- werkt en zijn verdere uitwerkingen in gesprekken met stakeholders getoetst. De resultaten zijn verwerkt in de ontwerpbesluiten.

Vraag 16

Hoe kan in de uitvoeringsbesluiten worden bepaald dat, waar nodig in afwijking van algemene regels, geen preventieve maatregelen of eisen worden gesteld die in de gegeven omstandigheden onevenredig bezwarend of ineffectief zijn, of verder gaan dan gebruikelijk is in vergelijkbare gevallen, tenzij ze uitvoering geven aan dwingend Europees recht? Hoe is – met het oog op een level playing field – geborgd dat (lagere) overheden van elkaar weten welke maatregelen en eisen ze onder welke omstandigheden opleggen en dit ook op elkaar afstemmen?

Antwoord 16

Er zijn voldoende inhoudelijke en procedurele waarborgen voor het stellen van maatwerkvoorschriften en maatwerkregels. Het kabinet is daarom niet voornemens om in de uitvoeringsbesluiten onder de Omgevingswet aanvullende inhoudelijke grenzen aan maatwerk op te nemen.

Bij het stellen van maatwerkvoorschriften en maatwerkregels moet het bevoegd gezag de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht nemen. Het bevoegd gezag moet het maatwerk zorgvuldig voorbereiden en goed motiveren, en het moet zorgen dat het maatwerk evenredig is met de belangen die ermee worden gediend. Verder biedt de Omgevingswet zelf al een kader voor maatwerk: bij het stellen van maatwerkvoorschriften en maatwerkregels moeten het oogmerk en de strekking van de algemene regels in acht worden genomen. Dat brengt bijvoorbeeld met zich mee dat bij het stellen van regels aan het lozen van afvalwater op een oppervlaktewaterlichaam met het oog op het beschermen van de chemische en ecologische kwaliteit van watersysteem onder meer beste beschikbare technieken moeten worden toegepast. Voor het stellen van maatwerkvoorschriften gelden aanvullend hierop enkele voorwaarden uit het ontwerp-Bkl, die ook voor vergunningvoorschriften gelden. Een voorbeeld daarvan is artikel 8.23, op grond waarvan het bevoegd gezag bij het stellen van voorschriften die strenger zijn dan de toepassing van beste beschikbare technieken een aantal informatiedocu-

menten moet betrekken. Die informatiedocumenten geven sturing aan de inhoud van het maatwerkvoorschrift, waardoor mag worden verwacht dat het maatwerkvoorschrift passend is voor de situatie waarop het ziet. Verder heeft degene die de activiteit verricht natuurlijk altijd de mogelijkheid om bezwaar tegen een maatwerkvoorschrift te maken en in beroep te gaan, als diegene van mening is dat het maatwerkvoorschrift onevenredig bezwarend of ineffectief is.

Het digitale stelsel voor het omgevingsrecht ondersteunt de decentrale overheden bij het raadplegen van besluiten van andere bestuursorganen. Alle omgevingsplannen, waterschapsverordeningen en omgevingsverordeningen zullen als omgevingsdocumenten in het digitale stelsel worden ontsloten, zodat iedereen, inclusief de decentrale overheden, kennis kan nemen van de (maatwerk)regels die in die documenten zijn opgenomen. Daarnaast verplicht de samenwerkingsbepaling van artikel 2.2 van de Omgevingswet bestuursorganen om bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden rekening te houden met de taken en bevoegdheden van andere overheden en zo nodig af te stemmen.

Vraag 17

Zijn de grenswaarden voor alle emissiegrenswaarden die worden voorgesteld in alle tabellen in hoofdstuk 4 gelijk zijn aan de huidige grenswaarden? Zo nee, welke grenswaarden zijn aangepast en waarom?

Antwoord 17

Het ontwerp-Bal bevat emissiegrenswaarden voor emissies naar water en lucht.

Voor lucht zijn er geen aanscherpingen of versoepelingen van emissiegrenswaarden doorgevoerd ten opzichte van het Activiteitenbesluit milieubeheer. De enige uitzondering hierop is een emissiegrenswaarde voor de emissies van vluchtige organische stoffen in de lucht bij de op- en overslag van benzine. Deze is aangescherpt om de toepassing van de beste beschikbare technieken te verzekeren.

Voor water zijn drie aanpassingen doorgevoerd. Ten eerste is de emissiegrenswaarde voor olie bij lozingen afkomstig van de op- en overslag van goederen op oppervlaktewater aangescherpt van 20 naar 10 mg/l. Dit is een aanpassing aan het niveau van beste beschikbare technieken, die reeds in de praktijk breed wordt toegepast.

Daarnaast is de emissiegrenswaarde voor olie in afvalwater niet meer opgenomen als er ook een olieafscheider is voorgeschreven die voldoet aan NEN-EN 858-1 of NEN-EN 858-1/A1 en NEN-EN 858-2. In dit geval is een adequate bescherming van het milieu tegen olielozingen gewaarborgd, en is het dus niet nodig om ook een emissiegrenswaarde te stellen.

Ten slotte zijn ten opzichte van het huidige recht geen emissiegrenswaarden meer opgenomen voor inerte onopgeloste stoffen die enkel visuele verontreiniging kunnen veroorzaken, zoals zand. Het voorkomen van visuele verontreiniging van oppervlaktewater door deze stoffen is goed gereguleerd via de specifieke zorgplicht en behoeft geen aanvullende regels.

Vraag 18

Hoe moeten bedrijven die grensoverschrijdend opereren omgaan met verschillende normen en regels per gemeente? Hoe wordt voorkomen dat een bedrijf, actief binnen meerdere gemeentegrenzen, met verschillende of zelfs tegenstrijdige normen en regels wordt geconfronteerd?

Antwoord 18

De vraag kan betrekking hebben op twee verschillende situaties:

- 1) een bedrijf, dat aan de grens van twee of meer gemeenten is gelegen, en daardoor voor die locatie met omgevingsplannen van meer dan een gemeenten te maken heeft.
- 2) een bedrijf, dat meerdere vestigingen heeft in verschillende gemeenten.

In de eerste situatie is het van belang dat de desbetreffende gemeenten de regels in het grensgebied adequaat op elkaar afstemmen, zodat de regels niet tegenstrijdig zijn. De Omgevingswet bepaalt dat bestuursorganen bij het nemen van besluiten rekening houden met elkaars taken en bevoegdheden en zo nodig met elkaar afstemmen (artikel 2.2, eerste lid). Ook andere regels in de wet en de uitvoeringsregelgeving dwingen tot inhoudelijke afstemming van regels. Zo houdt de beoordeling of sprake is van evenwichtige toedeling van functies aan locaties niet op bij de grenzen van de eigen gemeente. Dat geldt ook voor de werking van instructieregels van het Rijk. Een aan de grens gelegen bedrijf kan de gemeenten zo nodig aanspreken en waar relevant om aanpassing of afwijking van de gemeentelijke regels vragen.

Wat betreft de tweede situatie hebben bedrijven in grote lijnen met drie soorten regels te maken:

- a) regels die geheel locatieonafhankelijk zijn, en in beginsel landelijk kunnen worden gesteld. Dergelijke regels zijn in navolging van de bestaande regels opgenomen in het ontwerp-Bal en het ontwerp-Bbl.
- b) regels die zodanig locatieafhankelijk zijn, dat rijksregelgeving niet of nauwelijks een rol kan spelen. Het gaat bijvoorbeeld om de lokale ruimtelijke regels, zoals over de omvang van het bouwblok en de bouwhoogte, de mogelijkheid van een uitrit aan te leggen of een sloot te dempen.
- c) regels die tussen bovenstaande twee uitersten liggen. Dat zijn regels die tot op zekere hoogte uniform in rijksregelgeving kunnen worden geformuleerd, maar waarvan het effect uiteindelijk afhankelijk is van de lokale situatie, en dus ook lokaal verschilt. Tot dergelijke regels behoren bijvoorbeeld regels over de aanvaardbare mate van hinder of over het lozen van bepaalde afvalwaterstromen, zoals regenwater en grondwater.

Vooraf bij regels bedoeld onder b) en c) kunnen de regels of het effect daarvan dus op verschillende locaties verschillend zijn. Dat geldt niet alleen tussen gemeenten, maar ook binnen één gemeente. Deze verschillen hebben er mee te maken, dat weliswaar de activiteit dezelfde kan zijn, maar de te beschermen omgeving kan verschillen.

Bedrijven zijn op zich gewend om met deze verschillen in de landelijke/ lokale werking van regels om te gaan. Die verschillen bestaan immers nu ook al. Wat het kabinet van belang vindt is dat de bedrijven in een zo vroeg mogelijk stadium duidelijkheid hebben en dat de regels voor de bedrijven kenbaar zijn. Dat maakt het mogelijk om bij locatiekeuze en andere keuzes over de bedrijfsactiviteit (zoals openingstijden, wijze van bevoorrading, inrichting van het bedrijf bijvoorbeeld wat betreft positionering van deelactiviteiten, en uitvoering van specifieke deelactiviteiten) hiermee rekening te houden.

De uitvoeringsregelgeving brengt vooral verandering met zich mee bij hierboven onder c) bedoelde regels die betrekking hebben op bescherming van het milieu.

De huidige algemene rijksregels (met name het Activiteitenbesluit milieubeheer) kiezen hierbij soms voor een algemene basisregeling met een groot aantal vrij in detail uitgeschreven afwijkingen en maatwerkmogelijkheden, om toch recht te doen aan de locatiespecifieke kenmerken. Een voorbeeld zijn de regels over geluidhinder, waarbij een in essentie eenvoudige vraag (welk geluidsniveau mag een locatiegebonden activiteit in de omgeving veroorzaken) leidt tot 6 pagina's aan regels. Voor andere onderwerpen is er om de regels kort te houden gekozen voor algemene bewoordingen, zoals bij lozen van regenwater op het vuilwaterriool, dat alleen is toegestaan «indien het lozen op of in de bodem, in een openbaar hemelwaterstelsel of in een oppervlaktewaterlichaam redelijkerwijs niet mogelijk is». Wat dat in een specifiek geval betekent, is zonder kennis van de lokale situatie nauwelijks te bepalen.

Vanwege de vele afwijkingen, maatwerkmogelijkheden en interpretatieruimte creëren zulke regels uiteindelijk niet het gelijke speelveld, waar vooral het bedrijfsleven om vraagt. En ondanks de individuele maatwerkmogelijkheden en algemene formuleringen moet soms ook worden geconstateerd, dat de regels in specifieke gevallen niet toereikend zullen zijn op de lokale leefomgeving adequaat te beschermen, bijvoorbeeld vanwege de cumulatieve effecten. Ruimtelijke regels moeten er dan voor zorgen, dat de omgeving adequaat wordt beschermd.

De vraag is dan, of het doelmatig en doeltreffend is om voor de activiteiten en effecten waar het om gaat rijksregels te stellen of dat het beter is het stellen van die regels door de gemeente te laten plaatsvinden. Het ontwerp-Bal kiest in dit dilemma in lijn met het uitgangspunt «decentraal, tenzij» voor het stellen van regels primair in het omgevingsplan. Belangrijke reden daarbij is, dat de gemeente naast de mogelijkheid om in het omgevingsplan regels voor het hele grondgebied te stellen (zoals het Rijk het doet in algemene rijksregels), ook de mogelijkheid heeft om regels aan specifieke locaties te koppelen en direct op die locaties toe te spitsen. Zo weet een gemeente bijvoorbeeld welke mogelijkheden voor omgaan met regenwater er daadwerkelijk zijn en kan een regel over het lozen van hemelwater in de bodem of het oppervlaktewater in overleg met het waterschap gebiedsgericht of zelfs per locatie veel concreter uitwerken, in plaats van een lastig te interpreteren regel voor het gehele grondgebied. Ook een regel ter beperking van geluidhinder kan direct aan een locatie worden gekoppeld en daarop worden toegesneden, al rekening houdend met functies in de leefomgeving die ofwel bescherming behoeven ofwel ook geluid produceren. Daardoor wordt die regel niet alleen korter, maar ook duidelijker. Als de gemeente kiest voor op de locatie toegesneden regels, kan dat regels opleveren die daadwerkelijk eenvoudig en beter zijn, en die de afweging die een bedrijf maakt over locatiekeuze of uitvoering van zijn activiteit vergemakkelijken.

Uiteraard wordt deze omslag in wijze van regelen voorzien van een adequaat overgangsrecht, waardoor bestaande bedrijven op een bepaalde locatie bij inwerkingtreden van de uitvoeringsregelgeving niet in het uitvoeren van hun activiteiten worden beperkt.

Vraag 19

Wat is uw mening over het voorstel van Actal in zijn position paper om het uitgangspunt van decentrale afweging zo aan te passen dat gemeenten niet de mogelijkheid hebben om strengere normen op te leggen (in het kader van de bestuurlijke afweging en de lokale omstandigheden) dan bijvoorbeeld de EU?

Antwoord 19

Actal geeft in zijn position paper aan dat decentrale afweging bij een juiste toepassing beter recht kan doen aan de lokale omstandigheden dan één

centrale norm, maar wijst ook op de risico's daarvan: toename van regeldruk op decentraal niveau. Actal pleit er in de position paper daarom voor dat decentrale afweging uitsluitend moet gebeuren in situaties waarin de centrale norm aantoonbaar niet tot het gewenste resultaat leidt.

Ik ben het met Actal eens dat als decentrale afweging leidt tot afwijken of nader invullen van rijksregels over activiteiten, dit in de context moet zijn van het bereiken van het gewenste resultaat. De decentrale overheden kunnen de ruimte voor decentrale afweging niet onbeperkt inzetten. Decentraal maatwerk moet er op gericht zijn om de doelen van de wet te dienen, dus een evenwicht tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving te bereiken. De decentrale overheden moeten de keuzes bij inzet van maatwerk zorgvuldig maken en het besluit daartoe motiveren, zoals vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht. Voorgaande volgt uit de wet, en hoeft niet in het Bal in algemene zin nogmaals te worden bepaald. Het specifiek per regel proberen te begrenzen van de maatwerkmogelijkheden om onjuiste toepassing te voorkomen is ondoenlijk, omdat die begrenzing ook rekening zou moeten houden met de mogelijke lokale omstandigheden. Ook een algemene verwijzing naar Europees recht voor die situaties waarin Europa regels stelt is niet mogelijk, omdat Europese regels in veel gevallen impliciet of expliciet juist om maatwerk vragen. Waar mogelijk is wel een specifieke begrenzing opgenomen.

Vraag 20

Is het oogmerk om negatieve milieueffecten van verkeer van en naar een bedrijf zoveel mogelijk te beperken, inbegrepen in de opsomming? Zo nee, wilt u dit dan expliciet gaan benoemen?

Antwoord 20

Het oogmerk om negatieve milieueffecten van verkeer van en naar een bedrijf zoveel mogelijk te beperken, is niet inbegrepen in de opsomming van artikel 2.2. Dit is een bewuste keuze. De noodzaak om regels met dit oogmerk te stellen, is sterk afhankelijk van de lokale situatie. Daarom heeft het kabinet – ook gelet op het uitgangspunt «decentraal, tenzij» – gekozen om het zo nodig stellen van regels decentraal te laten plaatsvinden.

Vraag 21

Klopt het dat u de bepalingen over bedrijfsmobiliteit uit het activiteitenbesluit (afdeling 2.7) niet overneemt in het Bal? Zo ja, wilt u die alsnog opnemen?

Antwoord 21

Gelet op de keuze van het kabinet om het zo nodig stellen van regels decentraal te laten plaatsvinden (zie antwoord op vraag 20), zijn de bepalingen over bedrijfsmobiliteit uit het Activiteitenbesluit milieubeheer (afdeling 2.7) niet overgenomen in het ontwerp-Bal. Overigens betreft het regels die al sinds 2008 onderdeel uitmaken van het Activiteitenbesluit milieubeheer en de bijbehorende regeling, maar nog niet volledig in werking zijn getreden. Op dit moment geldt als enige regel dat het bevoegd gezag over het vervoer van de eigen werknemers van en naar de inrichting maatwerkvoorschriften kan stellen (artikel 2.16a van het Activiteitenbesluit milieubeheer). Als het ontwerp-Bal in werking treedt, kan een gemeente nog steeds regels stellen over bedrijfsmobiliteit. Dit kan desgewenst al proactief worden gedaan bij de toekenning van de functie aan de locatie in het omgevingsplan. Dat komt de voorspelbaarheid en duidelijkheid ten goede.

Vraag 22

Kunt u uitleggen waarom niet, zoals gebruikelijk in de Omgevingswet, de gemeente of anders de Minister van I&M verantwoordelijk is voor beoordeling van de aanvraag om omgevingsvergunning voor mijnbouw? Hebben deze organen daarvoor niet juist de benodigde kennis in huis? Klopt het dat in juni 2016 bovendien als gevolg van het amendement van Bosman op de Mijnbouwwet al bepaald is dat alle besluiten in het kader van de winning onder de coördinatieregeling zullen vallen, zodat de Minister van EZ al voldoende invloed kan uitoefenen?

Antwoord 22

Hoofregel van de Omgevingswet is dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is voor het beslissen op de aanvraag om een omgevingsvergunning. Op die hoofregel zijn uitzonderingen mogelijk, die zijn geregeld in hoofdstuk 3 van het voorgenomen Omgevingsbesluit. Uitgangspunt voor de toedeling van het bevoegd gezag is aansluiting bij de huidige bestuurlijke taak- en verantwoordelijkheidsverdeling, en bij artikel 2.3 van de Omgevingswet (subsidiariteit).

De Minister van Economische Zaken is beleidsverantwoordelijk voor het beheer van de eigendom van de delfstoffen en de uitvoering van het mijnbouwbeleid. Het gaat hier om activiteiten van nationaal belang, voor de beoordeling waarvan bijzondere expertise is vereist. Om deze redenen is de Minister van Economische Zaken in het ontwerp-Omgevingsbesluit aangewezen als bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor deze activiteiten. Dit sluit ook aan bij de huidige situatie waarin de Minister van Economische Zaken bevoegd gezag is voor de vergunning voor de mijnbouw gerelateerde activiteiten die onder de Omgevingswet vergunningplichtig zullen zijn. Omdat de Minister van Economische Zaken ook bevoegd gezag is voor de opsporings-, winnings- en opslagvergunningen op grond van de Mijnbouwwet wordt daarmee ook voorkomen dat het bevoegd gezag voor deze activiteiten onnodig versnipperd. Deze laatstgenoemde vergunningen gaan niet over naar het stelsel van de Omgevingswet.

Het amendement-Bosman (Kamerstuk 34 348, nr. 68) gaat, kort samengevat, over het van toepassing verklaren van de coördinatieprocedure uit afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht op een besluit over instemming met een winningsplan voor koolwaterstoffen met besluiten die daarmee samenhangen, zoals milieuomgevingsvergunningen op grond van de Wabo en watervergunningen op grond van de Waterwet. Deze vergunningen zullen opgaan in de omgevingsvergunning onder de Omgevingswet. Het besluit over instemming met een winningsplan blijft geregeld in de Mijnbouwwet. Bij genoemd amendement is de Minister van Economische Zaken aangewezen als coördinerend bestuursorgaan. Het coördinerend bestuursorgaan moet een doelmatige en samenhangende besluitvorming bevorderen. De beïnvloeding van een coördinerend bestuursorgaan op de inhoud van de verschillende besluiten kan slechts binnen dat kader plaatsvinden. Het bevoegd gezag dat voor die besluiten is aangewezen blijft voor de inhoud daarvan verantwoordelijk. Om die reden is het aangewezen zijn als coördinerend bestuursorgaan geen adequate vervanging voor het zijn van bevoegd gezag voor de bedoelde vergunningen.

Vraag 23

Is/wordt de regelgeving zo opgesteld dat veehouderijbedrijven die onder de IPPC-grens (conform richtlijn 2010/75/EU inzake industriële emissies) blijven, net zoals nu het geval is, onder de algemene regels vallen en alleen voor de beoordeling of een milieueffectrapportage nodig is een vergunning nodig hebben?

Antwoord 23

Ja, de regelgeving wordt zo opgesteld dat veehouderijbedrijven die onder de IPPC-grens blijven onder de algemene regels vallen en alleen voor de beoordeling of een milieueffectrapportage nodig is een vergunning nodig hebben. De enige uitzondering hierop is het houden van pelsdieren, waarvoor de beoordeling net als nu breder is. In antwoord op vraag 90 wordt nader uiteengezet, hoe de verschillende vergunningen voor veehouderijen zich tot elkaar verhouden.

Vraag 24

Hoe verhoudt de uitsluiting van het telen van gewassen «bij een huishouden of bij een bedrijf aan huis» zich tot het feit dat bij veel landbouw- en tuinbouwbedrijven sprake is van een (bedrijfs)woning op het erf?

Antwoord 24

Het ontwerp-Bal stelt regels aan het bedrijfsmatig telen van gewassen in een kas. De aanwezigheid van een bedrijfswoning op het erf van zo'n bedrijf doet daaraan niet af. Met de uitzondering voor het telen van gewassen bij een huishouden of bij een bedrijf aan huis is niet bedoeld te zeggen dat de aanwezigheid van een bedrijfswoning op het erf van zo'n bedrijf maakt dat deze regels niet van toepassing zijn. De uitzondering ziet op situaties waarin het telen van gewassen *alleen* wordt verricht bij een huishouden of bij het uitoefenen van beroep of bedrijf aan huis. Hierdoor valt bijvoorbeeld het telen van gewassen in een kleine kas in de eigen moestuin naast de woning niet onder de reikwijdte van het ontwerp-Bal, zelfs als de opbrengst uit de moestuin wordt verkocht.

Vraag 25

Klopt het dat inhoudelijke regels voor het bereiden van brijvoer niet zijn opgenomen? Klopt het dat ook daarvoor artikel 2.10 van de zorgplicht geldt? Moeten in het kader van geurhinder op grond van de zorgplicht maatregelen opgelegd (kunnen) worden?

Antwoord 25

Het klopt dat er geen inhoudelijke regels zijn opgenomen over het bereiden van brijvoer. Het bereiden van brijvoer vindt plaats bij veehouderijen. Veehouderijen zijn wel geregeld in het ontwerp-Bal. Daarom moet bij het bereiden van brijvoer worden voldaan aan de specifieke zorgplicht. Op grond van die zorgplicht kunnen zo nodig met maatwerk maatregelen worden opgelegd aan degene die de activiteit verricht. Daarnaast regelt het ontwerp-Bkl dat de gemeente in het omgevingsplan rekening moet houden met geur afkomstig van bedrijfsmatige activiteiten, ook voor activiteiten die onder het Bal vallen. Afhankelijk van de lokale situatie kan er reden zijn om regels in het omgevingsplan op te nemen voor geur afkomstig van het bereiden van brijvoer.

Vraag 26

Wie is met betrekking tot artikel 3.177 verantwoordelijk als een agrarisch loonwerkbedrijf deze activiteiten verricht op erf van een andere teler?

Antwoord 26

Binnen het stelsel van de Omgevingswet is degene die de activiteit verricht primair verantwoordelijk voor de naleving van de regels die gelden voor het verrichten van activiteiten. Dit laat onverlet dat ook degene die feitelijk de werkzaamheden uitvoert, zich moet houden aan de regels.

Artikel 3.177 van het ontwerp-Bal gaat over het opslaan van stoffen en het onderhouden en reinigen van voertuigen en werktuigen op de eigen

locatie van een agrarisch loonwerkbedrijf. Voor deze activiteit is het agrarisch loonwerkbedrijf primair zelf verantwoordelijk voor de naleving van de regels.

Een loonwerker kan zijn activiteiten ook verrichten op de locatie van een ander bedrijf, bijvoorbeeld een bedrijf voor het telen van gewassen in de openlucht als bedoeld in artikel 3.170 van het ontwerp-Bal. In dat geval is de teler waarvoor het loonwerkbedrijf werkzaamheden verricht primair verantwoordelijk. Ook loonwerkzaamheden op landbouwgronden, zoals het uitrijden van mest, het strooien van kunstmest, het verspuiten van gewasbeschermingsmiddelen en het maaien en het persen van stobalen vallen primair onder de verantwoordelijkheid van degene die de gewassen in de open lucht teelt. Maar ook de loonwerker kan op overtreding van de regels worden aangesproken, bijvoorbeeld wanneer hij tijdens het werk op de landbouwgronden bij aanmaken van gewasbeschermingsmiddelen onvoldoende afstand tot een oppervlaktewaterlichaam aanhoudt (artikel 4.717).

Vraag 27

Is het gebruik van een boorgat voor opsporing van gas of olie niet Ow-vergunningplichtig of is art. 3.273 lid 2 (a of) b hierop van toepassing, aangezien opsporing immers functioneel de winning ondersteunt? Hoe moet dit worden gelezen?

Antwoord 27

In het ontwerp-Bal is in artikel 3.274, eerste lid, onder a, een vergunningplicht opgenomen voor het aanleggen of aanpassen van een boorgat met een verplaatsbaar mijnbouwwerk, zowel bij opsporing en winning. Het gebruik van een boorgat, zoals het testen, valt daar ook onder, omdat het een milieubelastende activiteit is, verricht op dezelfde locatie als het aanleggen, die onder het tweede lid van artikel 3.274 valt. De vergunningplicht voor het aanleggen of aanpassen van een boorgat is al in voorhang geweest van 28 april 2016 tot 6 juni 2016, zie de brief van de Minister van Economische Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 28 april 2016 (Kamerstuk 29 383, nr. 271, p. 1). Dat voorstel ligt op dit moment ter advisering voor bij de Afdeling advisering van de Raad van State. Zo nodig zal de tekst van artikel 3.274, eerste lid, van het ontwerp-Bal worden aangepast.

Vraag 28

Wetend dat het gebruik van een boorgat voor winning vergunningplichtig is op grond van de Omgevingswet (zie artikel 3.273 lid 1 Bkl onder b), en dat algemene regels voor mijnbouw zijn gesteld in ondermeer paragraaf 4.111, kunt u aangeven of het gebruik voor opsporing wel of niet Omgevingswetvergunningplichtig is? Of is artikel 3.273 lid 2 (a of b) hierop van toepassing? Hoe moet dit worden gelezen? Klopt het dat er ook niet voorzien is in een meldingsplicht op grond van het Bal voor een opsporingactiviteit? En klopt het ook dat er geen milieuvoorschriften in paragraaf 4.111 staan?

Antwoord 28

Zoals in antwoord op vraag 27 is aangegeven, geldt voor het gebruik van een boorgat voor opsporing door het tweede lid van artikel 3.274 een vergunningplicht. Daarnaast voorziet het ontwerpbesluit in een meldingsplicht voor een aantal specifieke activiteiten in de opsporingsfase en winningsfase: het onderhouden, repareren of buiten gebruik stellen van een bestaand boorgat. Ook geldt een meldingsplicht voor het gecontroleerd affakkelen.

Naast de vergunning of melding gelden voor het aanleggen, aanpassen, onderhouden, repareren of buiten gebruik stellen van een boorgat met een verplaatsbaar mijnbouwwerk de milieuvoorschriften van paragraaf

4.111 van het ontwerpbesluit. Overige voorschriften die nodig zijn voor de bescherming van het milieu worden in de vergunning opgenomen.

Vraag 29

Klopt het dat er geen grenswaarde voor ammoniak beschreven is voor het uitrijden van mest? Bent u – in het licht van het onderzoek Veehouderij en gezondheid omwonenden, bladzijde 106 – bereid een dergelijke grenswaarde op te nemen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 29

Het klopt dat er geen emissiegrenswaarde voor ammoniak is opgenomen voor het uitrijden van mest. Het beperken van emissies bij het uitrijden van mest is nu geregeld in het Besluit gebruik meststoffen. Dit besluit heeft als doel om de emissies zo ver mogelijk te reduceren. In plaats van het stellen van een grenswaarde is bepaald dat het emissiearm aanwenden van mest verplicht is. Deze verplichting is vormgegeven door het stellen van concrete voorwaarden en voorschrijven van technieken, waarbij er zo min mogelijk emissies optreden. Het is niet nodig om daar bovenop ook nog een grenswaarde op te nemen. Door het emissiearm aanwenden wordt ook de blootstelling aan ammoniak vanwege het uitrijden van mest verlaagd.

Het Besluit gebruik meststoffen wordt met het Aanvullingsbesluit bodem opgenomen in het stelsel van de Omgevingswet. Ook bij de inbouw blijft het emissiearm aanwenden van mest en niet het stellen van een emissiegrenswaarde het uitgangspunt.

Vraag 30

Klopt het dat er een grenswaarde voor endotoxine ontbreekt? Bent u – in het licht van het advies van de gezondheidsraad uit 2012 – bereid een dergelijke grenswaarde alsnog op te nemen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 30

Er is vooralsnog geen grenswaarde voor endotoxine opgenomen. De problematiek van de belasting van de leefomgeving met endotoxine heeft de aandacht van het kabinet. Voor de emissies bij veehouderijen geldt de aanpak bij de bron, waardoor passende preventieve maatregelen en beste beschikbare technieken zijn vereist. De invulling van deze verplichtingen in het ontwerp-Bal draagt ook bij aan beperking van de emissies van endotoxine. Dat neemt niet weg, dat ook na deze maatregelen endotoxinen naar de buitenlucht worden geëmitteerd, en de door de Gezondheidsraad geadviseerde grenswaarde kan worden overschreden. Het kabinet heeft uw Kamer in 2015 en 2016 twee rapporten over emissies van endotoxinen uit de veehouderij gezonden (Kamerstuk 28 973, nr. 163 en Kamerstuk 28 973, nr. 181). In het eerste rapport is geconcludeerd dat ontwikkeling van een toetsingskader wenselijk is. Het tweede beschrijft het resultaat van metingen aan de emissies van endotoxinen uit enkele stallen. Momenteel worden bij nog meer stallen de emissie van endotoxinen gemeten. Het resultaat van deze onderzoeken zal worden gebruikt voor een beoordelingsmodel dat komend jaar zal worden gevalideerd. Aan de hand van de resultaten van deze onderzoeken zal worden besloten over het opnemen van een grenswaarde voor endotoxine in de vorm van eisen aan de bron (in het Bal) of eisen aan de kwaliteit van de omgeving (in het Bkl).

Vraag 31

Waarom wordt in artikel 4.708 niet aangesloten op artikel 8.13 van de Regeling gewasbeschermingsmiddelen en biociden?

Antwoord 31

Artikel 4.708 gaat over het direct na het legen reinigen van verpakkingen waarin gewasbeschermingsmiddelen of biociden hebben gezeten. In de Regeling gewasbeschermingsmiddelen en biociden is een restgehalte van maximaal 0,01% aan gewasbeschermingsmiddelen in de lege verpakking toegestaan. Deze eis wordt overgeheveld van de Regeling gewasbeschermingsmiddelen en biociden naar het ontwerp-Bal (art 4.708). Hierbij was in eerste instantie gekozen voor een meer algemene formulering met dezelfde strekking. Er mogen geen gewasbeschermingsmiddelen in de verpakking achterblijven, een verwaarloosbare hoeveelheid daargelaten. Omdat deze algemene formulering tot de nodige vragen heeft geleid, zal het percentage van 0,01% alsnog in artikel 4.708 worden opgenomen.

Vraag 32

Waarom wordt in artikel 4.717 zelf geen minimumafstand opgenomen?

Antwoord 32

Artikel 4.717 gaat over het aanmaken van gewasbeschermingsmiddelen. Dit artikel bepaalt dat voldoende afstand tot het oppervlaktewater moet worden gehouden. Deze bepaling is inderdaad anders geformuleerd dan in het huidig recht. Er is gekozen voor een doelbepaling en niet voor een minimumafstand, omdat de afstand afhankelijk is van de lokale situatie. In de artikelsgewijze toelichting bij het artikel is een richtafstand van 2 meter genoemd. Vindt het aanmaken van gewasbeschermingsmiddelen bijvoorbeeld plaats achter een dijkje dan kan de afstand kleiner zijn zonder enig risico voor het oppervlaktewater. Anderzijds zou de afstand van 2 meter bij een aflopende helling juist onvoldoende zijn om het oppervlaktewater voldoende te beschermen. Een voorschrift met een minimumafstand kan in de praktijk daarom te streng of juist te soepel zijn gelet op de lokale situatie. De beoordeling van deze omstandigheden per geval kan het beste worden gemaakt door degene die de activiteit verricht.

Vraag 33

Hoe wordt bewaakt dat normen voor het te lozen oppervlaktewater in bepaalde gevallen strenger zouden moeten worden bij een lager debiet van de rivier (debietafhankelijke lozingsnormen)?

Antwoord 33

Er zijn normen voor het lozen van afvalwater (bijvoorbeeld in de vorm van emissiegrenswaarden) en normen voor de kwaliteit van het oppervlaktewater (in de vorm van omgevingswaarden). De normen voor het te lozen afvalwater in het Bal zijn gebaseerd op toepassing van de beste beschikbare technieken. Afhankelijk van welke restemissie na toepassing van deze technieken optreedt, is gekozen voor de lozingsroute. Als de verontreiniging van het afvalwater nog zodanig is dat lozen direct in een oppervlaktewaterlichaam niet aanvaardbaar is, is lozen in een vuilwaterriool voorgeschreven. Bij die afweging is al rekening gehouden met een lage afvoer in het ontvangende oppervlaktewater. Als wel in een oppervlaktewaterlichaam mag worden geloosd, zullen de regels daarom veelal voldoende zijn om ook bij lage afvoeren niet tot overschrijding van de normen voor de kwaliteit van het oppervlaktewater te leiden. Mocht dat in een bijzonder geval toch dreigen te gebeuren, dan biedt het stellen van een maatwerkvoorschrift uitkomst.

Bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam en bij het stellen van maatwerkvoorschriften voor dergelijke lozingen houdt het bevoegd gezag rekening met het Handboek immissietoets. Het Handboek immissietoets hanteert een worst-case-benadering: bij de beoordeling van de lozing wordt eveneens uitgegaan van een situatie met een lage rivierafvoer, die slechts gedurende 10% van de tijd optreedt. De lozingsnormen die in de

vergunning of het maatwerkvoorschrift worden opgenomen gaan dus al uit van een laag debiet. Door deze werkwijze is het alleen in zeer uitzonderlijke situaties mogelijk dat de normen voor de oppervlaktewaterkwaliteit bij lage afvoeren (tijdelijk) worden overschreden. In het handboek is opgenomen dat met dergelijke uitzonderlijke situaties rekening moet worden gehouden bij het formuleren van de vergunning- of maatwerkvoorschriften. Dit kan bijvoorbeeld door een grens aan het lozingsdebiet te stellen als de rivierafvoer nog minder is dan de laagste waarde in 10% van de tijd.

Vraag 34

Wat is, gelet op de belasting voor bedrijven, de meerwaarde van frequente (jaarlijkse) controle van een luchtwassysteem door een deskundige (artikel 4.820) als ook elektronische monitoring verplicht is gesteld (artikel 4.821)?

Antwoord 34

Elektronische monitoring ziet op de continue bewaking van de werking van het luchtwassysteem. Elk uur worden de waarden van een aantal parameters, zoals zuurgraad en geleidbaarheid, geregistreerd. Op die manier kan het wasproces direct worden bijgestuurd als deze parameters buiten de voor dat luchtwassysteem geldende bandbreedtes vallen. Het karakter van de jaarlijkse controle is, anders dan de elektronische monitoring, preventief van aard. Zo'n jaarlijkse controle is gericht op het voorkomen dat het luchtwassysteem slechter gaat functioneren of meer energie verbruikt door onvoldoende onderhoud. Bij een dergelijke controle worden onder andere filters gereinigd of vervangen, sproeiers gecontroleerd en wordt meetapparatuur die nodig is voor de elektronische monitoring onderhouden. Als meetapparatuur door onvoldoende onderhoud foutieve metingen zou verrichten, dan lijkt het systeem goed te functioneren, terwijl dit in werkelijkheid niet het geval is omdat het wasproces wordt aangestuurd op basis van foutieve metingen. Jaarlijkse controle blijft daarom met het oog op preventie noodzakelijk.

Vraag 35

Hoe beoordeelt u het voorstel (artikel 4.819) om voor open stallen aparte emissiefactoren en – berekeningen ten aanzien van zwevende deeltjes toe te passen, door een onderscheid te maken tussen «open» en «gesloten» huisvestingssystemen?

Antwoord 35

Er wordt een terecht onderscheid gemaakt tussen open en gesloten huisvestingssystemen. Er is inderdaad een verschil in verspreiding van zwevende deeltjes bij beide systemen. De voorgestelde differentiatie is al onderdeel van de regelgeving. Bij de berekening van de verspreiding van zwevende deeltjes worden waardes gehanteerd voor uittreedsnelheid en de hoogte en diameter van het emissiepunt. Deze waardes zijn afhankelijk van de wijze waarop het huisvestingssysteem wordt geventileerd. Op deze manier wordt bij berekeningen al rekening gehouden met het verschil tussen open en gesloten huisvestingssystemen.

Vraag 36

Bent u bereid om het rendement van luchtwassers opnieuw te beoordelen, aangezien berekeningen immers overeen dienen te stemmen met de praktijk? Bent u bekend met het onderzoek naar de verschillen tussen twee studies naar geurbelasting en geurhinderrelaties (IRA, juli 2015)?

Antwoord 36

Ik ben bekend met beide studies naar geurbelasting en geurhinderrelaties. Op 30 april 2015 bent u geïnformeerd over het instellen van een bestuur-

lijke werkgroep om de regelgeving over geurhinder en veehouderijen te evalueren (Kamerstuk 29 383, nr. 240). De bestuurlijke werkgroep heeft afgelopen oktober een advies uitgebracht. U zult nog dit jaar schriftelijk worden geïnformeerd over de aanbevelingen in dit advies en de reactie van het kabinet hierop. In deze reactie zal het kabinet ook ingaan op de resultaten van beide studies. Hiermee wordt ook invulling gegeven aan de motie Geurts (Kamerstuk 30 175, nr. 226), waarin is verzocht om de uitkomsten van het verrichte onderzoek naar de huidige rekenmodellen en onderzoeksmethoden te betrekken bij de verdere beleidsbepaling die volgt naar aanleiding van het advies van de bestuurlijke werkgroep.

Afgelopen oktober heeft het kabinet daarnaast een opdracht gegeven om onderzoek te doen naar de werking en het rendement van luchtwassers. Aan de hand van de uitkomsten van dit onderzoek wordt bepaald of het rendement van de luchtwassers opnieuw moet worden beoordeeld.

Vraag 37

Hoe gaat u voorkomen dat telkens opnieuw hoeveelheden mest gedurende twee weken worden opgeslagen, waardoor sprake kan zijn van permanente opslag? Hoe is dat naar uw mening te handhaven?

Antwoord 37

De uitzondering voor het opslaan van een hoeveelheid mest gedurende twee weken is vooral bedoeld voor het incidenteel opslaan. Als op dezelfde locatie telkens opnieuw hoeveelheden mest gedurende twee weken worden opgeslagen, is sprake van permanente opslag en moet aan de eisen voor permanente opslag worden voldaan. Dit onderscheid wordt ook in het huidige Activiteitenbesluit milieubeheer gemaakt. Het opslaan van hoeveelheden mest gedurende korte tijd vindt vooral plaats op kopakkers. Als een dergelijke opslag wordt geconstateerd en de toezichthouder twijfelt of er geen sprake is van permanente opslag, dan kan na twee weken opnieuw een controle plaatsvinden. Als de opslag dan nog aanwezig is en niet aan de eisen voldoet, kan handhavend worden opgetreden. Als de opslag niet meer aanwezig is, maar een aantal weken later wel weer, dan kan ook handhavend worden opgetreden. Zulke gevallen vergen een meer frequente controle.

Vraag 38

Klopt het dat bij artikel 4.828 een bepaling mist over de opslag van pluimveemest? Klopt het dat daarnaast een bepaling mist over de overslag van mest (aangezien bij overslag immers sprake is van emissie van geur, fijnstof en ammoniak)?

Antwoord 38

De bepaling over de opslag van pluimveemest is opgenomen in artikel 4.828, tweede lid, van het ontwerp-Bal. Er is geen afzonderlijke bepaling opgenomen voor de overslag van mest. Dat is ook niet nodig: de overslag van mest is inherent en onlosmakelijk onderdeel van het opslaan van mest.

Vraag 39

Waar is de 50 meter afstand op gebaseerd? Bent u bekend met het feit dat er voor typische vergisters of biogasopslag geen faalcijfers bekend zijn (RIVM, 2010, Heezen 2013)? Is het niet zo dat het ontbreken van faalcijfers leidt tot een onderschatting van externe veiligheid als de biogasinstallaties steeds groter worden? Bent u bereid een en ander te corrigeren door het opstellen van specifieke faalscenario's en faalfrequenties? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 39

De voorgeschreven externe veiligheidsafstand van 50 meter in bijlage VII van het ontwerp-Bkl is gebaseerd op het rapport van het RIVM, «Effect- en risicoafstanden bij de opslag van biogas» uit 2008. In dit rapport worden voor uiteenlopende installaties externe veiligheidsafstanden uitgerekend. De afstand van 50 meter geldt alleen voor kleinere installaties, dat zijn installaties voor het vergisten van dierlijke meststoffen zonder andere toevoegingen met een capaciteit tot 25.000 m³/j. De veiligheidsafstand van 50 meter is groter dan de in het genoemde RIVM-rapport berekende veiligheidsafstand voor installaties van deze grootte.

Ik ben bekend met het feit dat er voor mestvergistingsinstallaties geen faalcijfers bekend zijn. Het RIVM heeft dit in latere rapporten inderdaad aangegeven. Het RIVM geeft in die rapporten echter niet aan dat de voorgeschreven veiligheidsafstand voor de kleinere installaties daardoor een onderschatting zou zijn.

Voor grotere installaties vindt de beoordeling van onder meer de veiligheidsafstand plaats in het kader van het toekennen van functies aan locaties in het omgevingsplan en de vergunningverlening, waarbij het bevoegd gezag rekening houdt met de RIVM-rapporten. Hiervoor geldt dus geen generieke eis van 50 meter. Het bevoegd gezag heeft de mogelijkheid om in geval van twijfel om een nadere onderbouwing te vragen. De voorliggende regelgeving brengt hierin geen verandering.

Voor hele grote biogasinstallaties die de drempels van de Seveso-richtlijn overschrijden, gelden ook aanvullende beoordelingen.

De beoordeling van de veiligheidsafstand is dus afhankelijk gesteld van de omvang van de installatie. Gelet op het bovenstaande ziet het kabinet geen aanleiding om deze systematiek aan te passen.

Vraag 40

Is voorzien in monitoring van het diepe grondwater voor activiteiten die consequenties hebben voor de bodem en het grondwater zoals mijnbouw en geothermie?

Antwoord 40

In de algemene regels in het ontwerp-Bal zijn geen verplichtingen opgenomen over monitoring van het diepe grondwater vanwege mijnbouw of geothermie. Op basis van de huidige inzichten is het niet nodig om bij deze activiteiten altijd monitoring van de grondwaterkwaliteit voor te schrijven; dit sluit aan bij de regeling in het huidige recht. Als er in een specifiek geval bijzondere risico's voor de grondwaterkwaliteit worden verwacht, kan het bevoegd gezag in de omgevingsvergunning voor het mijnbouwwerk of de winning voorschriften over monitoring van het diepe grondwater stellen.

Vraag 41

Indien de specifieke zorgplicht wordt overtreden, dan kan het bevoegd gezag handhavend optreden: waarom is hier niet voor een «moet» bepaling gekozen?

Antwoord 41

De specifieke zorgplichten zijn gericht aan degene die de activiteit verricht. Het bevoegd gezag bepaalt uiteindelijk of door diegene aan de specifieke zorgplicht wordt voldaan, in het kader van toezicht op en handhaving van de algemene regels. Het is vaste rechtspraak dat een bestuursorgaan, als het een overtreding constateert, in beginsel gebruik moet maken van de bevoegdheid tot handhaving (de beginselplicht tot handhaving). Van deze

plicht mag echter in omstandigheden worden afgeweken, bijvoorbeeld als de overtreding legaliseerbaar is of als handhavend optreden niet in verhouding staat tot de daarmee te dienen belangen. Een moet-bepaling, oftewel een verplichting tot handhaving, past niet bij deze vaste jurisprudentie en zou kunnen leiden tot onredelijke handhavingsacties. Daarom neemt het kabinet de moet-bepaling niet op. Voorgaande geldt overigens voor handhaving van alle regels van het ontwerp-Bal, niet alleen voor de specifieke zorgplicht.

Vraag 42

Hoe wordt overtreding van de specifieke zorgplicht bepaald?

Antwoord 42

Overtredingen van de specifieke zorgplicht worden vastgesteld door het bevoegd gezag in het kader van het toezicht op de naleving van de regels van het Bal. Ter uitvoering van een toezichts- en handhavingsstrategie of naar aanleiding van klachten van omwonenden kan het bevoegd gezag een bezoek brengen aan een bedrijf. Bij een dergelijk bezoek kan het bevoegd gezag de overtreding van een specifieke zorgplicht van het Bal constateren. In een situatie waarin het handelen of nalaten van degene die een activiteit verricht onmiskenbaar in strijd is met deze zorgplicht, kan het bevoegd gezag direct handhavend optreden. In antwoord op de vragen 4, 5 en 7 is ingegaan op de verplichting van degene die de activiteit verricht is in relatie tot de specifieke zorgplicht. Directe handhaving van het overtreden van de specifieke zorgplicht ligt echter niet voor de hand als degene die de activiteit verricht redelijkerwijs niet kon weten wat in het concrete geval een goede invulling is van de specifieke zorgplicht. In plaats daarvan kan het bevoegd gezag een maatwerkvoorschrift stellen om duidelijk te maken wat de zorgplicht in dat geval inhoudt.

Vraag 43

Waarom worden de regels ter bescherming van het spoor en de zwemmers met het Invoeringsbesluit Omgevingswet ingevoegd?

Antwoord 43

De regels ter bescherming van het spoor zijn recent gewijzigd. De Regeling omgevingsregime spoorwegen is op 1 oktober 2016 in werking getreden. Bij het opstellen van het ontwerp-Bal waren deze regels nog niet voldoende uitgekristalliseerd. Daarom is gekozen om deze regels met het Invoeringsbesluit op te nemen in hoofdstuk 9 van het Bal.

De bestaande regelgeving ter bescherming van de zwemmers wordt op dit moment herzien. Daarom is gekozen om deze regels nu nog niet op te nemen in het ontwerp-Bal. Op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn de regels voor de badinrichtingen opgenomen in hoofdstuk 13 van het Bal.

Vraag 44

Op welke wijze wordt de zorgplicht uitgebreid ten opzichte van de huidige situatie? Hoe wordt gewaarborgd dat deze zorgplicht wordt nageleefd?

Antwoord 44

In het ontwerp-Bal zijn voor de meeste categorieën activiteiten specifieke zorgplichten opgenomen. Bij een aantal categorieën van activiteiten is dat voor het eerst, en is er dus sprake van een uitbreiding ten opzichte van de huidige situatie. Dat is het geval bij ontgrondingsactiviteiten, beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot wegen in beheer bij het Rijk, activiteiten die het cultureel erfgoed betreffen en activiteiten die het werelderfgoed betreffen.

Bij milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten op een oppervlakte-waterlichaam of zuiveringstechnisch werk wordt al langer gewerkt met zorgplichten. De huidige milieuregelgeving bevat, naast de (algemene) zorgplicht van artikel 1.1a van de Wet milieubeheer, tal van specifieke handhaafbare regels op wet- en amvb-niveau die expliciet als zorgplicht worden aangeduid, of de kenmerken daarvan dragen. Zo is er de specifieke zorgplicht in het Activiteitenbesluit milieubeheer, waaronder bedrijfsactiviteiten vallen. Overige lozingen van afvalwater vallen onder de specifieke zorgplicht in het Besluit lozen buiten inrichtingen of het Besluit lozing afvalwater huishoudens. De specifieke zorgplicht voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten in het ontwerp-Bal vervangt al deze zorgplichten.

De bovengenoemde bestaande specifieke zorgplichten zijn in het ontwerp-Bal niet uitgebreid ten opzichte van de huidige situatie, maar juist beperkt in bereik. Er zijn immers tal van bedrijfsmatige activiteiten die niet meer op rijksniveau geregeld worden, zoals detailhandel of de vervoersbewegingen van en naar een activiteit. De specifieke zorgplicht van het ontwerp-Bal is daarop niet van toepassing. Gemeenten en waterschappen kunnen hiervoor wel zelf een specifieke zorgplicht opnemen in het omgevingsplan of de waterschapsverordening.

De specifieke zorgplicht in het ontwerp-Bal is daarnaast verder geconcretiseerd. Het eerste lid van de specifieke zorgplicht geeft de verplichtingen weer die de initiatiefnemer heeft. In het tweede lid van de zorgplicht is die verplichting ingevuld met de maatregelen die in ieder geval van de initiatiefnemer worden verwacht. Dit is geen uitbreiding van de specifieke zorgplicht, maar een verduidelijking.

Voor de waarborgen dat de specifieke zorgplicht wordt nageleefd wordt verwezen naar het antwoord op vraag 42.

Vraag 45

Op welke wijze is klimaatproblematiek verwerkt in de AMvB?

Antwoord 45

De klimaatproblematiek komt op twee manieren terug in het ontwerp-Bal.

Ten eerste speelt het ontwerp-Bal een rol bij het beperken van de emissies van broeikasgassen bij activiteiten die onder het toepassingsbereik van het ontwerpbesluit vallen.

Dat geldt met name voor regels over energiebesparing die bijdragen aan de beperking van emissie van CO₂. Op de wijze waarop de regels over energiebesparing in het besluit zijn vormgegeven en hoe die regels zich na 2020 zullen ontwikkelen wordt nader ingegaan in antwoord op de vragen 8 tot en met 11.

De emissiebeperkende regels van dit ontwerpbesluit hebben ook betrekking op emissies van andere broeikasgassen. Zo dragen preventieve maatregelen en beste beschikbare technieken die in dit besluit zijn uitgewerkt voor landbouwactiviteiten bij aan de beperking van emissies van ook andere broeikasgassen door die activiteiten.

Voor veel activiteiten die onder dit ontwerpbesluit vallen gelden daarnaast emissiebeperkende eisen die nog buiten het bereik van de Omgevingswet vallen, zoals de regels over emissiehandel of het systeem van kostenverevening voor reductie van de CO₂-emissies in de glastuinbouw.

Ten tweede kan het ontwerp-Bal ook een rol spelen bij het omgaan met bepaalde effecten die de klimaatverandering met zich mee brengt. Dit is vooral het geval bij het omgaan met afstromend hemelwater. De veranderingen in het neerslagpatroon die het gevolg zijn van de klimaat-

verandering kunnen noodzaken tot het stellen van regels over afvoer van regenwater van percelen, om wateroverlast en verstoring van doelmatige werking van de gemeentelijke rioolstelsels te voorkomen. Wanneer die hemelwaterlozingen bijvoorbeeld de capaciteit van de gemeentelijke rioolstelsels te boven zouden gaan, kan dat leiden tot rioolwater op straat, met naast wateroverlast ook mogelijke risico's voor de volksgezondheid. Voor zover een milieubelastende activiteit of een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam onder het ontwerpbesluit valt, beogen de regels ook het voorkomen van deze ongewenste effecten van lozingen van hemelwater. Omdat de problematiek afhankelijk is van de lokale situatie, zal het waar nodig stellen van concrete regels veelal individueel of gebiedsgericht maatwerk vereisen.

Voor de volledigheid wordt verwezen naar het antwoord op vraag 1 over het ontwerp-Bkl.

Vraag 46

Wat is het verschil tussen de activiteiten waarvoor algemene rijksregels moeten worden gesteld en de activiteiten waarvoor algemene rijksregels kunnen worden gesteld?

Antwoord 46

Bij het opstellen van het wetsvoorstel Omgevingswet was al duidelijk voor welke categorieën van activiteiten in ieder geval algemene rijksregels zouden worden gesteld, bijvoorbeeld vanwege internationaalrechtelijke verplichtingen. Deze categorieën van activiteiten zijn daarom in artikel 4.3, eerste lid, van de Omgevingswet aangewezen als categorieën waarvoor algemene rijksregels moeten worden gesteld.

Voor de andere categorieën van activiteiten was dit nog niet duidelijk. Daarom is gekozen om deze categorieën van activiteiten in artikel 4.3, tweede lid, van de Omgevingswet aan te wijzen als categorieën waarvoor algemene rijksregels kunnen worden opgesteld. Het gaat om ontgrondingsactiviteiten, stortingsactiviteiten op zee en beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot luchthavens en spoorwegen. Inmiddels is duidelijk dat ook voor een deel van deze activiteiten algemene rijksregels worden gesteld. Het ontwerp-Bal bevat algemene rijksregels voor stortingsactiviteit op zee (artikelen 7.5, 7.65 en 7.66). Voor ontgrondingsactiviteiten worden in het ontwerpbesluit geen algemene rijksregels gesteld. Afdeling 14.1 van het ontwerpbesluit bevat alleen de aanwijzing van vergunningvrije gevallen, waarvoor artikel 5.1, eerste lid, van de Omgevingswet een grondslag biedt. De algemene rijksregels voor beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot spoorwegen en luchthavens worden met het Invoeringsbesluit opgenomen in het Bal.

Vraag 47

Nu een omgevingsplan een integraal plan is voor milieu en ruimtelijke ontwikkeling, hoe wordt nu bepaald wat wel/niet uit het omgevingsplan in acht genomen moet worden en wanneer?

Antwoord 47

Het omgevingsplan bevat algemene regels die voor iedereen gelden. Ook als het om milieubelastende activiteiten gaat. Wanneer voor deze activiteit op grond van het Bal een vergunningplicht geldt, zal daarnaast een omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteiten moeten worden aangevraagd.

De betekenis van het omgevingsplan bij de beoordeling van de omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten zal in het ontwerp-Bkl worden verduidelijkt. Aangegeven zal worden dat het

bestuursorgaan dat de omgevingsvergunning verleent, het omgevingsplan moet benutten als belangrijke bron van informatie bij de beoordeling of de milieuverontreiniging door de vergunningplichtige activiteit significant is. Het wordt beter zichtbaar dat de regels uit het omgevingsplan geen zelfstandige weigeringsgrond zijn voor de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit. Het kan voorkomen dat de activiteit – ondanks dat de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit wordt verleend – nog wel in strijd is met de regels van het omgevingsplan. Dan moet voor die activiteit ook een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit worden aangevraagd. Zonder die laatste vergunning kan niet worden afgeweken van het omgevingsplan. Het bevoegd gezag moet overigens volgens artikel 3:20 van de Algemene wet bestuursrecht de aanvrager erop wijzen als er nog andere vergunningen nodig zijn om de activiteit te kunnen verrichten. Dat betekent dat het bevoegd gezag dat de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit verleent, de initiatiefnemer moet wijzen op de benodigde vergunning voor de afwijkactiviteit, en andersom.

Vraag 48

Nu een omgevingsplan een integraal plan is voor milieu en ruimtelijke ontwikkeling – moet in het omgevingsplan nu steeds een helder onderscheid gemaakt worden in ruimtelijke regels en milieuregels?

Antwoord 48

Nee, dat hoeft niet. Wanneer het omgevingsplan wordt benut bij de beoordeling of de milieuverontreiniging door de vergunningplichtige milieubelastende activiteit significant is (zie antwoord op vraag 47), kunnen alle regels uit dat plan een rol spelen. De plaats van een bouwblok kan bijvoorbeeld bedoeld zijn om significante milieuverontreiniging te voorkomen, omdat daarmee afstand tussen bron en ontvanger wordt gecreëerd. Ook regels die de verdeling van milieugebruiksruimte regelen, kunnen zijn opgesteld met het oog op het voorkomen van significante milieuverontreiniging.

Vraag 49

Waarom worden bewoners in het buitengebied slechter beschermd tegen fijnstof dan bewoners van het stedelijk gebied (art 2.6.5)?

Antwoord 49

Het is niet juist dat bewoners in het buitengebied slechter tegen fijnstof worden beschermd dan in het stedelijk gebied. In het hele land geldt immers de omgevingswaarde voor PM_{10} . Fijnstof is een verzamelbegrip voor verschillende zwevende deeltjes in de lucht. De fijnere fractie van PM_{10} noemen we $PM_{2,5}$ en bestaat uit deeltjes met een diameter kleiner dan 2,5 micrometer. PM_{10} bevat naast $PM_{2,5}$ ook een grove fractie. In de praktijk is gebleken dat als aan de grenswaarden voor PM_{10} wordt voldaan, ook de grenswaarde van $PM_{2,5}$ wordt nageleefd. Met deze omgevingswaarden voor PM_{10} is het buitengebied even goed beschermd tegen fijnstof (PM_{10} en $PM_{2,5}$) als het stedelijk gebied.

Vraag 50

Nu met betrekking tot de specifieke zorgplicht op bladzijde 31 NvT staat dat «good housekeeping» regels niet zijn uitgeschreven, bent u bereid dit alsnog te doen? Is het niet zo dat immers op bladzijde 36 van NvT Omgevingsbesluit beschreven staat dat: «een open norm onduidelijk kan zijn voor burgers en bedrijven zodat zij zich niet direct hoeven te realiseren dat zij in overtreding zijn»? Klopt het dat, pas als er onmiskenbaar sprake is van een overtreding, een handhavend optreden gerechtvaardigd kan zijn?»

Antwoord 50

Het kabinet heeft er van afgezien om in het ontwerp-Bal regels op te nemen die zo vanzelfsprekend zijn, dat iedere initiatiefnemer ze tot zijn standaard handelwijze kan rekenen. Good housekeeping maatregelen vallen daar onder. Een voorbeeld van een good housekeeping regel die niet in het ontwerp-Bal is opgenomen, is het in goede staat onderhouden van een filtrerende afscheider. Zo'n regel zou in een tegengestelde redenering tot de veronderstelling kunnen leiden dat bij apparaten of installaties waar niets is geregeld over de staat van onderhoud, dit niet nodig zou zijn. Dit leidt dus tot rechtsonzekerheid. Het wel opnemen van vanzelfsprekende regels op alle mogelijke plekken zou leiden tot een omvangrijk besluit vol gedetailleerde regels, waarbij de schijn wordt gewekt dat deze regels uitputtend zijn. Het is immers onmogelijk om vooraf alle mogelijke situaties «dicht te regelen». Het kabinet is dus niet van plan om dat te doen.

De specifieke zorgplicht is inderdaad een relatief open norm. Hoewel een open norm flexibiliteit geeft aan de wijze van invullen daarvan, is wel duidelijk welk resultaat met de specifieke zorgplicht wordt beoogd. Ook is duidelijk dat van de initiatiefnemer wordt verwacht dat hij handelt om dit resultaat te bereiken. Bovendien is in de specifieke zorgplicht in het ontwerp-Bal, ten opzichte van het huidige recht, verduidelijkt wat er in ieder geval van de initiatiefnemer wordt verwacht, zoals het nemen van alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging en het toepassen van de beste beschikbare technieken. Iedere initiatiefnemer zal zich daarom realiseren dat het achterwege laten van passende preventieve maatregelen een overtreding van de specifieke zorgplicht oplevert. Concreet: een initiatiefnemer die een lekbak vol laat staan met bodembedreigende vloeistoffen, overtreedt de zorgplicht.

Het klopt dat direct handhavend kan worden opgetreden als het handelen of nalaten van degene die de activiteit verricht evident in strijd is met de specifieke zorgplicht.

Directe handhaving van het overtreden van de specifieke zorgplicht is niet gerechtvaardigd als diegene redelijkerwijs niet kon weten wat in het concrete geval een goede invulling is van de specifieke zorgplicht.

Vraag 51

Hoe is het streven naar verbetering uit Europese milieurichtlijnen in de AMvB's verankerd en klopt het dat dit volledig aan de lagere overheden wordt overgelaten?

Antwoord 51

De verbetering van de milieukwaliteit wordt niet alleen aan decentrale overheden overgelaten, ook rijksregels spelen daarin een rol.

De bijdrage van het ontwerp-Bal in het streven naar verbetering van de milieukwaliteit bestaat vooral in de preventieve aanpak die in de tijd wordt aangepast aan de ontwikkelingen van de stand der techniek. Dat geldt zowel voor het voorkomen of verder beperken van emissies als voor doelmatig beheer van afvalstoffen en doelmatig gebruik van energie en grondstoffen.

Zo zijn de regels ter implementatie van Europees recht gebaseerd op beste beschikbare technieken, en worden bij ontwikkeling daarvan geactualiseerd. Voor zeer zorgwekkende stoffen stuurt het ontwerpbesluit actief op verbetering door de verplichting om vermijdings- en reductieprogramma's.

Als gevolg van de ontwikkeling van de stand der techniek in de tijd dalen de nadelige gevolgen voor het milieu van individuele activiteiten. Of op

een bepaalde locatie daadwerkelijk verbetering optreedt, wordt bepaald door de aard en omvang van de activiteiten op die locatie. Dat wordt in grote mate bepaald door de toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan. Ook als alle preventieve maatregelen die algemene rijksregels en vergunningen voorschrijven worden toegepast en nageleefd kan die toedeling er toe leiden dat lokaal geen verbetering van de milieukwaliteit optreedt. De keuzes over toedeling van functies aan locaties en het daarbij eventueel stellen van milieubescherpende regels ligt primair bij de gemeente, maar provincie en Rijk hebben verschillende mogelijkheden om daarop te sturen, zoals het vaststellen van omgevingswaarden, het stellen van instructieregels of instructies, het verplichten van een programma. Overigens hoeft het feit dat op bepaalde locaties de milieukwaliteit niet verder verbetert uit oogpunt van de bescherming van het milieu op grotere schaal niet nadelig te zijn. Zo kan dat bijvoorbeeld het gevolg zijn van ruimtelijk concentreren van bepaalde activiteiten, waardoor op die plaats de milieukwaliteit stagneert of zelfs binnen aanvaardbare grenzen verslechtert, maar waardoor bijvoorbeeld mogelijkheden voor circulaire economie toenemen, transport van gevaarlijke stoffen wordt voorkomen, of op andere plaatsen de milieukwaliteit juist kan worden verbeterd.

Voor de volledigheid wordt verwezen naar de antwoorden op de vragen over water en lucht in het ontwerp-Bkl.

Vraag 52

Op welke wijze gaan gemeenten er zorg voor dragen dat het bevoegd gezag toeziet op voldoende ambtelijke capaciteit (blz. 37 NvT)? Hoe wordt adequaat toezicht en handhaving onder het omgevingswetstelsel nu echt geborgd?

Antwoord 52

Op grond van de huidige Wabo moeten toezicht en handhaving programatisch plaatsvinden. In het door het bevoegd gezag op te stellen programma, dat is gebaseerd op een analyse van de belangrijkste risico's, zijn onder andere de nalevingsdoelen benoemd. Ook moet zijn beschreven op welke wijze het bevoegd gezag de doelen wil bereiken en hoeveel geschatte (ambtelijke) capaciteit er nodig is om de doelen te verwezenlijken. Deze aanpak zal worden voortgezet in het stelsel van de Omgevingswet. De Wet Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH), waarin dit wordt vastgelegd, zal via Invoeringswet en het Invoeringsbesluit worden ingebouwd.

Als de gemeente het bevoegd gezag is, controleert de gemeenteraad het college van burgemeester en wethouders bij het opstellen en uitvoeren van het programma. Zo nodig kan de provincie in het kader van het interbestuurlijk toezicht een gemeente aanspreken die bij het uitvoeren van zijn toezichtstaken ernstig tekortschiet. Daarnaast zal in het kader van de ondersteuning bij de invoering van de Omgevingswet via de monitor aandacht worden besteed aan de capaciteit en ontwikkeling van competenties op het terrein van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Vraag 53

Hoe wordt voorkomen dat met dit besluit maatwerkvoorschriften en -regels op veel grotere schaal worden ingezet dan voorheen? Welke middelen zijn er om in te grijpen, mocht dit toch gebeuren?

Antwoord 53

Het ontwerp-Bal bevat een afgewogen set regels, die de beste beschikbare technieken weergeven. Deze regels voldoen in de meeste gevallen. De mogelijkheden voor maatwerk zijn weliswaar verruimd, maar daarmee is de aard van het instrument niet veranderd. Maatwerk is er om een

oplossing te bieden voor bijzondere situaties waar de algemene rijksregels niet volstaan of niet passen.

Maatwerkvoorschriften zijn er om uitzonderingen te maken voor individuele activiteiten. Maatwerkregels maken het mogelijk om vooraf, op decentraal niveau, afgewogen regels te stellen voor bepaalde gebieden. Maatwerkregels zijn in het huidige recht nog niet vaak mogelijk gemaakt en worden in het nieuwe stelsel naar verwachting inderdaad meer ingezet dan voorheen. Het kabinet heeft er expliciet voor gekozen om in het Bal alleen de regels over emissies op te nemen en de regels over immissies door de gemeenten en waterschappen te laten stellen in de vorm van maatwerkregels in het omgevingsplan en de waterschapsverordening. Bij immissies speelt de lokale situatie immers altijd een belangrijke rol en moet rekening worden gehouden met eventuele cumulatie van de gevolgen van verschillende activiteiten. Bij het stellen van algemene rijksregels kunnen de lokale situatie en cumulatie niet goed worden betrokken.

De reden voor de verschuiving van de regulering van immissies laat zich goed illustreren met een voorbeeld. In het huidige Activiteitenbesluit milieubeheer zijn algemene regels gesteld over het geluid van bedrijven. Uit de evaluatie van het Activiteitenbesluit milieubeheer in 2013 is gebleken dat een groot deel van het aantal maatwerkvoorschriften dat wordt gesteld tot doel heeft om de geluidsbelasting van (horeca)bedrijven op de omgeving beter te reguleren. Door de geluidsregels niet meer als algemene regels in het Bal op te nemen maar in het omgevingsplan, kan de gemeente direct de meest doeltreffende, op de lokale omstandigheden afgestemde, geluidsvoorschriften stellen. In het ontwerp-Bkl zijn instructieregels opgenomen om te zorgen dat gemeenten bij het stellen van geluidsregels hetzelfde kader hanteren. Met deze vorm van regulering zal het aantal maatwerkvoorschriften over geluid ten opzichte van het huidige recht juist verminderen.

Als voor een bepaalde activiteit of een bepaald aspect van de leefomgeving toch veel meer maatwerkvoorschriften blijken te worden gesteld, is dat een signaal dat de betreffende algemene regels niet voldoen. Een voor de hand liggend middel om in te grijpen is dan het herzien van de algemene regels. Als voor een bepaalde initiatiefnemer onredelijk veel maatwerkvoorschriften worden gesteld, kan diegene bezwaar maken en de maatwerkvoorschriften zo nodig aan de rechter voorleggen.

Vraag 54

Kan de decentrale vrijheid om maatwerkregels of -voorschriften in afwijking van de algemene rijksregels in te stellen nogmaals worden toegelicht? Hoe wordt voorkomen dat initiatiefnemers in een bepaalde gemeente of provincie steeds worden geconfronteerd met maatwerkregels die strenger zijn dan de algemene rijksregels? Wie beoordeelt of de onderbouwing door een decentrale overheid om maatwerkregels/-voorschriften in afwijking van algemene rijksregels in te stellen, valide en niet disproportioneel is?

Antwoord 54

Maatwerkvoorschriften en maatwerkregels zijn bedoeld voor de situatie dat de algemene rijksregels in een individueel geval (bij maatwerkvoorschriften) of in een bepaald gebied (bij maatwerkregels) niet volstaan. In de afwegingen die bij het opstellen van de algemene regels zijn gemaakt, kunnen de lokale omstandigheden niet worden betrokken. In een bijzonder geval kunnen de algemene regels daardoor niet genoeg bescherming bieden aan de fysieke leefomgeving. Voor die situaties is de mogelijkheid om (strengere) maatwerkvoorschriften of maatwerkregels te

stellen bedoeld. Om dezelfde reden is het versoepelen van de algemene regels via maatwerk ook toegestaan, want de algemene regels kunnen in bijzondere gevallen ook te streng uitpakken.

Dat de mogelijkheid tot maatwerk ruim wordt geboden, betekent niet dat maatwerk breed moet worden toegepast. Aangezien de algemene regels in de meeste situaties het juiste beschermingsniveau borgen, ligt het niet in de rede dat «steeds» strengere maatwerkregels of -voorschriften worden gesteld. Er zal telkens een te beschermen belang moeten zijn dat – in het geval van strenge voorschriften – moet worden afgewogen tegen het belang van degene die een activiteit verricht. Daarbij hoort een motivering waarom de algemene rijksregels niet volstaan voor de lokale omstandigheden (bij maatwerkregels) of een specifieke situatie (bij maatwerkvoorschriften).

De beoordeling of de onderbouwing van een maatwerkregel of -voorschrift valide en proportioneel is, gebeurt in eerste instantie door het bestuursorgaan zelf. Het bestuursorgaan maakt een afweging van alle relevante belangen en houdt zich net als bij het maken van andere regels of beschikkingen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waarvan proportionaliteit er een is. Als degene tot wie het maatwerk zich richt het niet eens is met een maatwerkvoorschrift, kan diegene bezwaar maken en beroep instellen. Op maatwerkregels in het omgevingsplan kunnen zienswijzen worden ingediend en kan eveneens beroep worden ingesteld. In een voorkomend geval is het uiteindelijk aan de rechter een oordeel te vellen over de rechtmatigheid van het maatwerk.

Vraag 55

Wordt met de mogelijkheid om een vergunningplicht te introduceren voor een activiteit die op grond van dit besluit al volledig onder algemene regels valt, geen afbreuk gedaan aan één van de doelen van de stelselherziening, namelijk de gewenste vereenvoudiging van het omgevingsrecht?

Antwoord 55

Naar het oordeel van het kabinet is dat niet het geval. De doelen en uitgangspunten van de stelselherziening moeten steeds in samenhang worden beschouwd. Vanuit uitsluitend vereenvoudiging zou het uiteraard aantrekkelijk zijn, als een vergunningplicht altijd in het hele land hetzelfde zou zijn.

Maar een dergelijke zeer eenvoudige opzet zou in specifieke gevallen geen recht doen aan andere samenhangende uitgangspunten, zoals:

- het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
- het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving; en
- het vergroten van de inzichtelijkheid.

Een voorbeeld kan dit illustreren. In paragraaf 3.7.1 van het ontwerp-Bal zijn onder andere bouwbedrijven en installatiebedrijven in de weg- en waterbouw onder het toepassingsbereik van het ontwerpbesluit gebracht; in die paragraaf zijn geen vergunningplichtige gevallen aangewezen. Bij deze bedrijven zal vaak sprake zijn van op- en overslag van goederen, zoals zand. Op die op- en overslag zijn de algemene regels van paragraaf 4.106 van het ontwerp-Bal van toepassing, waarin het lozen van afvalwater (meestal afstromend regenwater) afkomstig van de opslag van zand op het oppervlaktewater mogelijk is gemaakt (artikel 4.1073). In de meeste gevallen geven zulke lozingen namelijk geen problemen voor het ontvangende oppervlaktewaterlichaam. Maar het kan ook voorkomen, dat een bedrijf langs regionaal water met beperkte doorstroming is gelegen,

zoals een beek, waarop het lozen van grote hoeveelheden afvalwater onwenselijk is. Het waterschap kan specifiek voor dat oppervlaktewaterlichaam een regeling treffen in de waterschapsverordening, die eruit kan bestaan dat voor alle lozingen boven een bepaalde hoeveelheid een vergunningplicht geldt. Daarmee ontstaat voor een deel van een op rijksniveau algemeen geregelde activiteit een vergunningplicht, terwijl voor het overige deel enkel de algemene regels gelden. Op vergelijkbare wijze kan de provincie in de omgevingsverordening bepaalde activiteiten in het grondwaterbeschermingsgebied of stiltegebied vergunningplichtig maken.

Om een landelijk volledig uniforme regeling vorm te geven zijn ook alternatieven overwogen. Zo zou, om ook de kwetsbare beek in bovengenoemd voorbeeld te beschermen, op rijksniveau een vergunningplicht kunnen worden ingesteld voor alle lozingen groter dan een bepaalde hoeveelheid afvalwater. Maar een dergelijke op «worst case» gebaseerde vergunningplicht zou voor verreweg de meeste wateren niet nodig zijn en daarmee geen proportionele regeling opleveren, en zou daarmee ook in strijd zijn met het uitgangspunt «versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving». Bovendien zorgt het voor extra administratieve lasten.

Een andere optie zou kunnen zijn om de problematiek van de hoeveelheid afvalwater die kan worden geloosd ook in de meest kwetsbare situaties enkel onder de specifieke zorgplicht te laten vallen, en geen ruimte voor maatwerk via de waterschapsverordening te geven. Maar dat zou op gespannen voet staan met het uitgangspunt van voorspelbaarheid. Weliswaar mag van de initiatiefnemer worden verwacht dat hij bij de invulling van de specifieke zorgplicht rekening houdt met de kwetsbaarheid van het ontvangende oppervlaktewater. Wanneer dat echter specialistische kennis vergt die met name bij de waterbeheerder aanwezig is, dan heeft het vanwege voorspelbaarheid de voorkeur dat de waterbeheerder vooraf via decentrale algemene regels of een vergunningplicht duidelijk maakt wat in de lokale situatie een passende invulling van de specifieke zorgplicht is.

Het kabinet vindt de nadelen van deze alternatieven groter dan het voordeel van een landelijk volledig uniforme regeling. Vandaar dat het instellen van een decentrale vergunningplicht niet is uitgesloten. Hierdoor is een actieve en flexibele aanpak mogelijk voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving. Uiteraard moet een dergelijke vergunningplicht in de decentrale regelgeving adequaat worden afgewogen en gemotiveerd.

Vraag 56

Waarom is ervoor gekozen om een meldingsplicht soms de informatieverplichting te laten vervangen? Betekent dit onder de streep geen lastenverzwaring?

Antwoord 56

De administratieve lasten worden bepaald door het geheel van gegevens dat wordt gevraagd bij meldingen en informatieverplichtingen, ongeacht of het gaat om een melding of informatieverplichting.

Bij de voorbereiding van het ontwerp-Bal is daarom kritisch gekeken of er informatie wordt gevraagd en wat er wordt gevraagd. Als informatie wordt gevraagd is dat zo beperkt, concreet en eenduidig mogelijk. Deze kritische beschouwing heeft zowel bij meldingen als informatieverplichtingen geleid tot verduidelijking en inperking van de gegevens en bescheiden die worden gevraagd. In de nu geldende algemene rijksregels

zijn informatievragen soms open beschreven, waardoor het voor de degene die een activiteit verricht niet altijd duidelijk is welk detailniveau verstrekte informatie precies moet hebben. Ook wordt soms informatie gevraagd die eigenlijk al bij de overheid bekend is of waarvan kennis voorafgaand aan de activiteit niet noodzakelijk is. Met deze noties als uitgangspunt is het totaal van informatie die bij meldingen en informatie-verplichtingen wordt gevraagd teruggebracht en verduidelijkt, waardoor voor de activiteiten die het Rijk blijft regelen geen sprake is van lastenverzwaring, maar juist van een daling van de administratieve lasten.

In het ontwerp-Bal wordt gekozen voor het verbod om zonder voorafgaande melding een activiteit te verrichten bij activiteiten die niet vergunningplichtig zijn, maar wel potentieel zodanige nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving kunnen hebben, dat het bevoegd gezag daarvan vooraf op de hoogte moet zijn. De melding geeft het bevoegd gezag de tijd voor een initiële controle van de voorgenomen activiteit, zodat het zich ervan kan vergewissen dat de regels zullen worden nageleefd. Een andere aanleiding voor het opnemen van een meldingsplicht is dat het bevoegd gezag dan tijdig kan beoordelen of het nodig is een maatwerkvoorschrift te stellen. Daarnaast zal het bevoegd gezag soms zelf maatregelen moeten nemen in verband met de voorgenomen activiteit, zoals het nemen van verkeersmaatregelen in geval van een activiteit langs de snelweg. Ook kunnen omwonenden en andere belanghebbenden zo nodig voorafgaand worden geïnformeerd over de start van de voorgenomen activiteit. Deze argumenten spelen ook een rol bij een deel van activiteiten waarvoor in het huidige recht geen meldingsplicht in de zin van de Omgevingswet geldt, maar een informatieverplichting (die in de Wet milieubeheer en de Waterwet overigens ook een melding wordt genoemd). In het ontwerp-Bal is voor die gevallen het verbod om te beginnen zonder voorafgaande melding voorgeschreven. Dit is bijvoorbeeld aan de orde bij milieubelastende activiteiten waaraan in hoofdstuk 4 van het ontwerpbesluit regels zijn gesteld. Voor de administratieve lasten is deze verschuiving dus niet van belang.

Vraag 57

Kan er geen strijdigheid ontstaan tussen de regels over het lozen van (spui)water in het Bal en voorschriften die bij of krachtens de Meststoffenwet zijn gesteld?

Antwoord 57

Het ontwerp-Bal bevat voorgeschreven lozingsroutes voor de omgang met agrarische afvalwaterstromen. Afhankelijk van de aard van het afvalwater wordt lozing op het riool voorgeschreven, wordt toegestaan dat het water gelijkmatig verspreid wordt over landbouwgrond of wordt geloosd op het oppervlaktewater. In een enkel geval is lozing geheel verboden.

Water afkomstig van de opslag van vaste mest of dikke fractie, het reinigen van dierenverblijven en het reinigen van veewagens bevat dierlijke meststoffen en geldt daarmee als meststof. Verspreiding over landbouwgronden zoals wordt voorgeschreven in het ontwerp-Bal, past binnen de ruimte die door art 7 en 8 van de Meststoffenwet wordt geboden. Hierbij dient overigens wel het Besluit gebruik meststoffen in acht te worden genomen.

Water afkomstig van de opslag van kuilvoer en bijvoedermiddelen, het reinigen van het melklokaal en water afkomstig van een wasplaats bevat geen meststoffen en valt dus niet onder de reikwijdte van de Meststoffenwet. Het ontwerp-Bal geeft aan dat dit afvalwater gelijkmatig verspreid mag worden over landbouwgronden. Om het afvalwater gelijkmatig te kunnen verspreiden zal het moeten worden opgevangen. Opvang in de

mestkelder is daarbij niet toegestaan omdat afvalstoffen op grond van de Meststoffenwet niet vermengd mogen worden met meststoffen. Spuiwater van luchtwassers vormt een aparte categorie afvalwater. Op grond van de Meststoffenwet wordt dit aangemerkt als meststof (zie bijlage Aa, onderdeel II van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet). De omgang met spuiwater, als meststof, is daarmee eenduidig gereguleerd. In de praktijk blijken er soms onduidelijkheden te zijn over het bovenstaande. Het kabinet werkt een voorstel uit om deze onduidelijkheid weg te nemen. Dit gebeurt via het Aanvullingsbesluit bodem waarmee ondermeer het Besluit gebruik meststoffen wordt ingebouwd in het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht.

Vraag 58

Gemeenten kunnen in hun omgevingsplan gebruiksruimte toekennen aan kavels: welke ruimte hebben gemeenten om hier strenger of minder streng in te zijn dan de wet die in navolging van Europese regels voor de begrenzing van de milieugebruiksruimte kiest voor het niveau van «significante verontreiniging»?

Antwoord 58

Anders dan de vraagsteller vermoedt is in de Omgevingswet niet geregeld dat bij het opstellen van een omgevingsplan en de daarin eventueel opgenomen begrenzing van milieugebruiksruimte het criterium van «significante verontreiniging» moet worden betrokken.

Bij het bepalen van de omvang van gebruiksruimte en bij de keus op decentraal niveau voor een bepaalde verdeling daarvan moet worden gemotiveerd dat wordt voldaan aan de maatschappelijke doelen van artikel 1.3 van de Omgevingswet. Uit deze doelen volgt dat telkens sprake moet zijn van een samenhangende beoordeling van de benutting én bescherming van de leefomgeving.

Daarbij wordt de decentrale afwegingsruimte op rijksniveau begrensd door de omgevingwaarden, instructieregels en beoordelingsregels die in het Bkl zijn gesteld en de implementatie van Europees recht vormen. Deze waarden en regels limiteren de maximale blootstelling aan bijvoorbeeld lucht- of waterverontreiniging en geluidbelasting. Zolang op decentraal niveau binnen die limiet wordt gebleven, kan gebruik worden gemaakt van afwegingsruimte die per onderwerp is meegegeven.

Daarmee kan via de regels van het omgevingsplan een optimum worden bereikt in het bedienen van uiteenlopende claims, om de fysieke leefomgeving te benutten voor activiteiten én te beschermen tegen de gevolgen daarvan.

Het kabinet merkt hierbij op dat de bescherming van de fysieke leefomgeving veelal op voorhand is geregeld door middel van algemene regels in het Bal voor milieubelastende activiteiten. Via die regels worden de nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving aan banden gelegd, op basis van preventie en beste beschikbare technieken. Dit leidt tot een rem op normopvulling, ongeacht de keuzes die in een gebied worden gemaakt om de beschikbare gebruiksruimte tussen activiteiten en locaties te verdelen. Zoals aangegeven door de vragenstellers, klopt het dat vrijkomende gebruiksruimte kan worden benut voor het toekennen van ontwikkelruimte, mits wel een aanvaardbare milieukwaliteit wordt behouden. De omgekeerde situatie is ook mogelijk, namelijk dat de beschikbare gebruiksruimte wordt verkleind door aanscherping van normen.

De toekenning van gebruiksruimte in het omgevingsplan kan overigens wel een bron voor informatie voor het bevoegd gezag bij de beoordeling of de milieuverontreiniging door de vergunningplichtige milieubelastende

activiteit significant is. Het kan daar zo nodig gemotiveerd van afwijken. Als die vergunning voor de milieubelastende activiteit meer verontreiniging zou toelaten dan het omgevingsplan, kan deze vergunning niet benut worden zonder dat eerst ook een omgevingsvergunning wordt verkregen voor het afwijken van de regels in dat plan.

Vraag 59

Geldt het «wie het eerst komt, wie het eerst maalt»-effect alleen voor het aanvragen van nieuwe vergunningen? Of ook voor het aanvragen van een vergunning na het verlopen van de oude vergunning?

Antwoord 59

Het komt geregeld voor dat in een gebied sprake is van een opeenvolging van activiteiten, die allemaal een stukje van de beschikbare gebruiksruimte benutten. Het moment waarop die activiteiten van start gaan, is meestal verspreid over de tijd. De beschikbare gebruiksruimte wordt dan van nature verdeeld op basis van het principe van «wie het eerst komt, die het eerst maalt». Deze wijze van verdeling speelt niet alleen bij aanvragen voor nieuwe activiteiten, maar is ook aan de orde als een bestaande activiteit naar groeimogelijkheden zoekt terwijl de nog beschikbare gebruiksruimte schaars is. De groeimogelijkheid concurreert met alle reeds bestaande activiteiten in het gebruik van de beschikbare ruimte. En ook bij het verlopen van een tijdelijke vergunning voor een activiteit zal vervolgens voor die activiteit een nieuwe vergunning moeten worden aangevraagd als het wel de bedoeling is dat de activiteit wordt voortgezet. De nieuwe vergunning is dan net zo goed een vergunning die «als laatste in de rij» komt voor een aanspraak op het benutten van een stukje van de gebruiksruimte.

Om de nadelen van deze wijze van verdeling van de gebruiksruimte te voorkomen, biedt het stelsel van de Omgevingswet de mogelijkheid om tot een meer planmatige verdeling van die ruimte te komen. Via de regels van het omgevingsplan ontstaat een recht op het gebruik van de locaties in het gebied tot aan de gestelde limieten per locatie. Dat verdeelt de beschikbare ruimte op voorhand, zelfs al start een activiteit feitelijk pas later in de tijd, of eerst klein met nadien een groei. Deze verdelingssystematiek is onafhankelijk van de vergunningen voor die activiteit of voor een eerdere of juist latere activiteit op een nabijgelegen locatie. Als gemeenten het zo regelen in het omgevingsplan verloopt de verdeling niet langer via het principe van «wie het eerst komt».

Vraag 60

Waarom is er, ondanks het negatieve effect op een evenwichtige ontwikkeling van locaties, ruimte gelaten om gemeenten via het «wie het eerst komt, wie het eerst maalt»-principe gebruiksruimte te laten verdelen?

Antwoord 60

Een meer planmatige verdeling van de gebruiksruimte zal in veel situaties niet doelmatig zijn. In veel gebieden kan worden volstaan met het toedelen van functies en het stellen van regels die daarbij nodig zijn. Dat komt doordat de negatieve effecten van de activiteiten die concreet in het gebied mogen plaatsvinden, primair worden begrensd via de algemene rijksregels voor milieubelastende activiteiten in het Bal. Zo nodig is daarbij ook sprake van een vergunningplicht, die eveneens in het Bal wordt gesteld. Indien de lokale omstandigheden daartoe aanleiding geven en het Bal daarvoor ruimte biedt, kunnen ook maatwerkvoorschriften of maatwerkregels worden gesteld. Met name bij vergunningplichtige activiteiten zal in deze situatie sprake zijn van de «wie het eerst komt die het eerst maalt». Dat is in de gemeentelijke praktijk een gangbare methode en die kan ook binnen het stelsel van de Omgevingswet van nut

zijn, bijvoorbeeld voor gebieden waar geen sprake is van een complexe samenhang tussen milieuprestaties van bestaande activiteiten en de ruimte voor de ontwikkeling van nieuwe activiteiten. De methode heeft dan geen negatief effect op een evenwichtige ontwikkeling van het gebied. Bovendien kan met de werkwijze het milieu adequaat worden beschermd tegen teveel hinder of verontreiniging, zodat er geen aanleiding is om deze werkwijze uit te sluiten.

Er zijn echter ook situaties waarin gemeenten wel zullen kiezen voor een meer planmatige verdeling van de gebruikruimte. Een gemeente maximeert dan de totale toegestane emissies of immissies in een gebied en verdeelt deze vervolgens over (benutte en/of onbenutte) kavels. Deze verdeling moet proportioneel en evenredig zijn. Voor de reeds benutte kavels betekent dit dat er in de praktijk beperkingen zijn aan de mogelijkheden voor een planmatige verdeling.

Vraag 61

Waarom is de keuze gemaakt om voor decentrale regels te kiezen waar de locatiekeuze de doorslag geeft en de beste beschikbare technieken een beperkte rol spelen, en veelal te kiezen voor het stellen van rijksregels waar de invulling van de beste beschikbare technieken een belangrijke bijdrage levert aan de bescherming van de fysieke leefomgeving? Wat zijn, gezien het feit dat «veelal» aangeeft dat er niet altijd sprake zal zijn van rijksregels, de uitzonderingen in dit geval?

Antwoord 61

De keuze voor decentrale regels waar de locatiekeuze de doorslag geeft en de beste beschikbare technieken een beperkte rol spelen, heeft er mee te maken dat algemene rijksregels vaak uiteindelijk niet de duidelijkheid bieden die van algemene rijksregels mag worden verwacht. Dit omdat vanwege de locatiespecifieke omstandigheden soms maatwerk nodig kan zijn, bij het stellen van regels aan de locatie of aan de activiteiten. Het is voor de initiatiefnemers duidelijker als de regels over activiteiten dan ook aan de locatie worden verbonden. Een voorbeeld zijn de regels over geluidhinder, zie hiervoor ook vraag 18.

De keuze voor rijksregels waar de invulling van de beste beschikbare technieken een belangrijke bijdrage levert aan de bescherming van de fysieke leefomgeving heeft er mee te maken, dat regels over de toepassing van beste beschikbare technieken in grote mate locatieonafhankelijk zijn, en dus wel landelijk de gewenste duidelijkheid kunnen bieden. Daarom lenen de algemene rijksregels zich goed om deze regels te stellen.

Een uitzondering op het stellen van rijksregels over de toepassing van beste beschikbare technieken is aan de orde als weliswaar in grote lijnen duidelijk is welke techniek als beste beschikbare techniek voor bepaalde soorten activiteiten kan worden aangemerkt, maar op rijksniveau eigenlijk niet te bepalen is, bij welke concrete activiteiten die techniek nog toegepast moet worden, en bij welke concrete activiteiten die toepassing te ver zou gaan en dus niet voor de hand ligt. Een voorbeeld hiervan is de toepassing van de vetafscheider bij lozen van vethoudend afvalwater. De noodzaak daarvan is mede afhankelijk van de aard en omvang van de activiteiten waarbij vethoudend afvalwater kan ontstaan, variërend van een kleine bedrijfskantine tot een restaurant.

Een andere reden is dat soms de keuze van de techniek in samenhang moet worden beschouwd met de vraag of gelet op de emissie na de toepassing van beste beschikbare technieken lokaal verdergaande maatregelen nodig zijn of zelfs een andere lozingsroute moet worden gekozen. Wanneer dit in veel gevallen speelt, geven algemene rijksregels ook niet de gewenste duidelijkheid. Voorbeeld is de lozing van huishou-

delijk afvalwater in het buitengebied. De vraag welke techniek moet worden toegepast wordt daarbij in samenhang beantwoord met de vraag of aansluiting op het vuilwaterriool tot de mogelijkheden behoort, en zo niet of op de bodem of het oppervlaktewater mag worden geloosd, en of gelet op de kwetsbaarheid van het oppervlaktewater niet verdergaande zuiveringstechnieken vereist zijn. Het geheel van deze afwegingen kan beter decentraal plaatsvinden dan op basis van algemene omschrijvingen in rijksregels.

Vraag 62

Aan welke voorwaarden moet het onderzoek naar gebruiksruimte voldoen?

Antwoord 62

Dezelfde vraag is ook gesteld als vraag 114 over het Bkl. Het kabinet leest deze vraag in de context van vraag 113 over het Bkl, die handelt over het onderzoek naar milieugebruiksruimte door de Stichting Natuur & Milieu. De onderzoeksoopdracht voor de onderzoekers van Stichting Natuur & Milieu luidde: het verkrijgen van tijdig inzicht in de manier waarop het concept gebruiksruimte succesvol kan worden toegepast in het kader van de Omgevingswet. Voorts was de één van de voorwaarden dat de drie praktijktoetsen projecten betroffen op de verschillende niveaus (lokaal, regionaal en nationaal). De projecten zijn in overleg met de breed samengestelde begeleidingscommissie geselecteerd. Een randvoorwaarde was dat de leden van de begeleidingscommissie input konden leveren voor de te onderzoeken aspecten binnen de praktijktoetsen. Dit is ruimschoots gebeurd waardoor het onderzoek een breed draagvlak heeft gekregen. Ook moesten alle relevante partijen in het onderzoek worden betrokken om zodoende zoveel mogelijk bruikbare informatie te verkrijgen. Hiermee zijn voorbeelden voor de verdeling van gebruiksruimte gecreëerd.

Vraag 63

Waarom wordt pas bij invoeringsbesluit een omgevingsvergunning ingesteld met een op de problematiek van de mer-beoordeling toegesneden beoordelingskader? Daarbij wordt ook bezien of de wet moet worden aangepast: waarom zou dit wel of niet nodig moeten zijn?

Antwoord 63

Aanpassing van de wet is nodig omdat het nu voor een omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit niet mogelijk is het beoordelingskader betrekking te laten hebben op de beoordeling die de mer-richtlijn vraagt. Zo betreft de mer-beoordeling volgens de richtlijn deels andere activiteiten dan artikel in 5.1 in samenhang met artikel 5.26 en 4.22 is bepaald. Het kan zijn dat de mer-beoordeling mede betrekking moet hebben op een lozing op een oppervlaktewaterlichaam, een wateronttrekkingsactiviteit, of een activiteit die cultureel erfgoed betreft. In het Bal zijn dit zelfstandige activiteiten met elk een eigen beoordelingskader.

Vanwege de samenhang met de wetswijziging vindt het uitwerken van het beoordelingskader via het Invoeringsbesluit.

De activiteiten waarvoor een vergunningplicht vanwege de mer-richtlijn zou moeten gelden zijn al wel in het ontwerp-Bal opgenomen. Deze activiteiten zijn vooralsnog aangewezen als vergunningplichtig voor de gehele milieubelastende activiteit, waarvoor het reguliere beoordelingskader geldt.

Vraag 64

Kunt u een voorbeeld noemen van een geval waarin maatwerk toch nodig is, ondanks het feit dat de preventieve aanpak in andere gevallen wel succesvol is gebleken, maar het bevoegd gezag vindt dat emissie verder beperkt moet worden?

Antwoord 64

De algemene regels van het ontwerp-Bal strekken er onder andere toe dat alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging worden genomen, de beste beschikbare technieken worden toegepast en dat er geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt. De beste beschikbare technieken zijn niet afhankelijk van de lokale situatie en kunnen dus goed per bedrijfstak worden voorgeschreven in het Bal. In de meeste gevallen is het toepassen van de beste beschikbare technieken ook een adequate invulling van het nemen van alle passende preventieve maatregelen, en is dat voldoende om te zorgen dat geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt. In bijzondere gevallen zijn, gegeven de lokale omstandigheden, de beste beschikbare technieken zoals voorgeschreven in het ontwerp-Bal niet passend en zijn er meer preventieve maatregelen nodig om de nadelige gevolgen van een activiteit voor het milieu te beperken.

Een voorbeeld hiervan is een autodemontagebedrijf dat gevestigd is in een grondwaterbeschermingsgebied. Op andere locaties is het demonteren van onderdelen die vloeistof bevatten boven een aaneengesloten bodemvoorziening een passende preventieve maatregel. Maar in een grondwaterbeschermingsgebied kunnen de nadelige gevolgen van eventuele lekkage van die vloeistoffen groter zijn, waardoor het bevoegd gezag tot de conclusie kan komen dat een aaneengesloten bodemvoorziening in die omstandigheden niet voldoende is. In dat geval kan het bevoegd gezag bij maatwerkvoorschrift de toepassing van een vloeistofdichte bodemvoorziening voorschrijven in plaats van de aaneengesloten bodemvoorziening.

Een ander voorbeeld is een regionaal oppervlaktewaterlichaam waarop verschillende koelwaterlozingen plaatsvinden. De cumulatie van de effecten van deze lozingen kan tot significante verontreiniging van het oppervlaktewaterlichaam leiden, ondanks dat ieder bedrijf dat koelwater loost op zichzelf de beste beschikbare technieken toepast en alle passende preventieve maatregelen neemt. Het bevoegd gezag (het waterschap) kan dan via een maatwerkregel in de waterschapsverordening, of via maatwerkvoorschriften gericht tot de individuele bedrijven, de warmtevracht van alle koelwaterlozingen beperken zodat geen significante verontreiniging meer optreedt.

Vraag 65

«Het beleid richt zich er op om het bevoegd gezag zo vroeg mogelijk in het planproces risicoafwegingen te laten maken. Hierdoor zijn nog meerdere keuzes mogelijk, zoals een keuze voor een andere, mindere risicovolle locatie of voor het voorschrijven van maatregelen die het aantal mogelijke slachtoffers bij een ongeval verminderen.» Waarom zou pas na het maken van risicoafwegingen maatregelen voorgeschreven worden die het aantal mogelijke slachtoffers verminderen?

Antwoord 65

Het beleid voor externe veiligheid bestaat uit regels gericht op de bron- en effectmaatregelen in de omgeving of uit een combinatie van beide. In vergunningen zal moeten worden verzekerd dat aan de bron de beste beschikbare technieken (BBT) worden toegepast. BBT wordt voor externe veiligheid ingevuld door de PGS-richtlijnen. Ook in de regels van het ontwerp-Bal wordt naar de relevante delen van de PGS-richtlijnen

verwezen. Deze regels beperken de risico's al zoveel mogelijk. Eventueel extra te nemen maatregelen maken onderdeel uit van de risicoafweging.

Effectmaatregelen moeten passen bij de risico's die het bevoegd gezag wil verminderen en bij de mogelijkheden die de lokale situatie biedt. Daarom biedt het Bkl ruimte voor maatwerk.

Het nieuwe beleid beoogt om van omgevingsveiligheid een ontwerpvariabele te maken: zo vroeg mogelijk in het planproces moeten risicoafwegingen gemaakt worden. Er kan op dat moment dus bijvoorbeeld nog gekozen worden om het bouwplan aan te passen of op een andere locatie te gaan bouwen, zodat aanvullende veiligheidsmaatregelen helemaal niet nodig zijn. De standaard veiligheidsmaatregelen zijn uiteraard altijd van kracht.

Vraag 66

Wat wordt bedoeld met een onbeschermd en onafgebroken persoon?

Antwoord 66

Bedoeld was een onbeschermd en onafgebroken *aanwezig* persoon. Het betreft aldus een tekstuele omissie, die zal worden gecorrigeerd.

Vraag 67

Wordt bij de veiligheidsafstand ook rekening gehouden met de uitstoot van bepaalde stoffen? Zo ja, in welke mate?

Antwoord 67

Bij het vaststellen van veiligheidsafstanden wordt rekening gehouden met de uitstoot van gevaarlijke stoffen bij incidenten bij risicovolle activiteiten. De afstand wordt bepaald op basis van scenario's die zich kunnen voordoen bij zulke incidenten. Het gaat daarbij om scenario's die kunnen leiden tot een brand, een explosie of de verspreiding van toxische stoffen.

De veiligheidsafstanden zijn bedoeld om de ongewenste effecten in de omgeving van de activiteit, kort na het optreden van het incident, te voorkomen. Bij het vaststellen van veiligheidsafstanden wordt daarom geen rekening gehouden met de effecten van de reguliere uitstoot van stoffen. Afdeling 2 van het ontwerp-Bkl bevat regels over de kwaliteit van de buitenlucht.

Vraag 68

Wie handhaaft op welke wijze op naleving van de PGS-richtlijnen?

Antwoord 68

In het ontwerp-Bal wordt voor een aantal milieubelastende activiteiten het treffen van maatregelen die zijn opgenomen in richtlijnen uit de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen (PGS-richtlijnen) verplicht gesteld. De PGS-richtlijnen zijn daarmee onderdeel van de wettelijke verplichtingen die kunnen worden gehandhaafd door het bevoegd gezag.

Toezichthoudende ambtenaren in dienst bij het bevoegd gezag zullen erop toe zien dat de PGS-richtlijnen worden nageleefd. PGS-richtlijnen waarnaar niet wordt verwezen in het ontwerp-Bal of een andere wettelijke regeling kunnen niet direct worden gehandhaafd door het bevoegd gezag. Dat is wel mogelijk als een PGS-richtlijn door het bevoegd gezag is omgezet in vergunningvoorschriften, bijvoorbeeld omdat daarin de beste beschikbare technieken zijn beschreven.

Omdat een PGS-richtlijn naast milieuveiligheid ook de arbeidsveiligheid en aspecten aangaande de rampenbestrijding behandelt, vindt ook vanuit die domeinen toezicht op de naleving plaats.

Vraag 69

Kunt u toelichten hoe de emissie-/immissietoets precies plaatsvindt?

Antwoord 69

Hoe de emissie-/immissietoets plaatsvindt, is beschreven in het Handboek immissietoets 2016 (www.infomil.nl/Immissiewater). Dit handboek is in het ontwerp-Bkl aangewezen als beoordelingsdocument voor omgevingsvergunningen en maatwerkvoorschriften voor lozingsactiviteiten.

Het doel van de emissie-/immissietoets is om een uitspraak te doen over de toelaatbaarheid van lozingen in relatie tot de waterkwaliteit. Het emissiebeleid zorgt voor het voorkomen of zoveel mogelijk beperken van de lozing aan de bron, waarna het immissiebeleid gaat over de invloed van de restlozing op het ontvangende oppervlaktewater.

De afstemming tussen het emissie- en immissiebeleid kan op drie verschillende momenten aan de orde komen:

1. Bij het beoordelen van een emissie in het kader van de verlening van de omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam.
2. Bij het beoordelen van een emissie in het kader van het opstellen van maatwerkvoorschriften of maatwerkregels voor lozingsactiviteiten die onder de algemene regels van het Bal vallen.
3. Bij het beoordelen van een emissie in geval van indirecte lozing in het kader van een omgevingsvergunning of algemene regels voor de milieubelastende activiteit.

Vraag 70

Is het aan de bedrijven die met zeer zorgwekkende stoffen werken om te komen met opties? Is het mogelijk dat bedrijven die aangeven dat bepaalde typen stoffen noodzakelijk zijn, toch over moeten gaan op substitutie door minder schadelijke stoffen, ook al is het duurder om daarmee te werken?

Antwoord 70

Ja, bij activiteiten waarbij emissies van zeer zorgwekkende stoffen plaatsvinden en waarvoor de «continu verbeteren aanpak» geldt moeten de desbetreffende bedrijven inderdaad zelf komen met opties om de emissies te verlagen. Daarbij moeten ze ook de mogelijkheid meenemen om de stof te vervangen door minder schadelijke stoffen. Als zeer zorgwekkende stoffen tijdens bijvoorbeeld een chemisch proces ontstaan, moet ook worden gezien of een andere grondstoffen- of reactiekeuze het ontstaan van zeer zorgwekkende stoffen kan voorkomen of beperken. De maatregelen die de bedrijven moeten nemen kunnen daarbij tot hogere kosten voor een bedrijf leiden. Dat maatregelen hogere kosten met zich mee kunnen brengen is niet anders dan nu, omdat de «continu verbeteren aanpak» een voortzetting is van de huidige regeling onder het Activiteitenbesluit milieubeheer, met het verschil dat de aanpak geldt voor alle emissies, en niet alleen emissies naar de lucht.

Vraag 71

Wat houden de adequate verplichtingen in om emissies te voorkomen of te minimaliseren, die via decentrale regelgeving kunnen worden opgelegd aan activiteiten op oppervlaktewaterlichamen die zeer zorgwekkende stoffen kunnen emitteren, maar die nog niet zijn geregeld in dit besluit?

Antwoord 71

Het Rijk reguleert via het ontwerp-Bal een groot aantal activiteiten die kunnen leiden tot emissies van zeer zorgwekkende stoffen. Het gebruik van bepaalde stoffen is verboden, er zijn verplichte lozingsroutes voor

afvalwater opgenomen, er worden specifieke maatregelen voorgescreven en bij diverse activiteiten gelden de regels over het vermijdings- en reductieprogramma. Deze regels gelden ook als er vanuit deze activiteiten wordt geloosd op regionale wateren.

Naast de milieubelastende activiteiten die met het ontwerp-Bal worden gereguleerd, kunnen ook bij andere activiteiten afvalwaterstromen met (sporen van) zeer zorgwekkende stoffen vrijkomen. Hierbij moet vooral gedacht worden aan verontreinigingen die voortvloeien uit het gebruik van huis-, tuin- en keukenmiddelen en kleinschalige bedrijfsactiviteiten.

Omdat de kaderrichtlijn water verplicht tot het reguleren van deze potentiële verontreinigingsbronnen is voor lozingen op regionale wateren een instructieregel opgenomen in het ontwerp-Bkl. Deze instructieregel verplicht de waterbeheerder om bij het stellen van regels de verplichtingen van de kaderrichtlijn water na te leven, maar de waterbeheerder bepaalt de inhoud van de regels. Welke verplichtingen in welk geval adequaat zijn, is onder meer afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden. Het oordeel over de meest geschikte regulering van lozingen op regionale wateren ligt daarom bij het waterschapsbestuur. De waterschappen kunnen bij het stellen van regels, binnen de ruimte die de kaderrichtlijn water biedt, kiezen uit het hetzelfde instrumentarium dat het Rijk hanteert. Regulering kan dus via algemene regels met daarin ge- of verboden, door een meldplicht voor bepaalde activiteiten in te stellen, door activiteiten vergunningplichtig te maken en/of door informatie- of onderzoeksverplichtingen op te nemen.

Vraag 72

Wanneer is precies sprake van overlast ten aanzien van geur/geluid/trillingen? Hoe wordt dit vastgesteld?

Antwoord 72

Waar mensen wonen en werken is bijna altijd sprake van geluid en geur. Soms ook van trillingen. Geluid veroorzaakt door anderen kan onplezierig of lastig zijn. De verbouwing door de buurman kan daartoe behoren. De last van geur en geluid is een deel van het dagelijks leven. Maar wanneer die last maanden duurt of bovenmatig wordt, is sprake van overlast. De grens tussen geluiden die erbij horen en geluidsoverlast verschilt per persoon. Geluidsoverlast is dus deels persoonsgebonden.

Om geluidsoverlast hanteerbaar te maken en ook gezondheidsschade als gevolg hiervan te beperken, zijn er normen ontwikkeld voor de geluidbelasting die wordt veroorzaakt door verschillende geluidbronnen, zoals bedrijven, industrieterreinen, wegen, spoorwegen, vliegvelden. Daarbij is rekening gehouden met de plaats, het tijdstip, de duur, het geluidniveau en de soort bron. De normstelling is vervolgens mede gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek, waarbij met behulp van enquêtes is vastgesteld bij welke geluidbelasting hoeveel mensen hinder hebben, maar ook op een maatschappelijke afweging waarbij aspecten als haalbaarheid en kosten en baten een rol spelen. Als de voorkeurswaarde niet wordt overschreden, is geen sprake van een onaanvaardbare geluidbelasting. Bij hogere geluidniveaus vindt een nadere bestuurlijke afweging plaats tussen het geluidhinder- en gezondheidsbelang en andere relevante belangen (bijvoorbeeld economie, mobiliteit, woningbouw).

De bepaling van de geluidbelasting geschiedt door middel van het meten of berekenen daarvan. De reken- en meetmethoden zijn vastgelegd in onder andere het Reken- en meetvoorschrift geluid 2012.

Voor geur, geurbelasting en geuroverlast is hetgeen hierboven is gesteld voor een groot deel vergelijkbaar. Voor geur is het nog ingewikkelder omdat er sprake is van duizenden soorten geur.

Onder geurbelasting verstaan we de hoeveelheid geur, uitgedrukt in odour units per kubieke meter lucht, die op een geurgevoelige woning of locatie «terecht» komt. Deze hoeveelheid kan worden gemeten of berekend. Of sprake is van geuroverlast kan tot op zekere hoogte worden geobjectiveerd door zogenoemde hedonische metingen waarmee de mate van (on-)aangenaamheid van de geur wordt vastgesteld, en geurhinderonderzoek waarmee het aantal gehinderden wordt bepaald en klachtenanalyse. De geuruitstoot van een activiteit wordt bepaald door geuremissiemetingen.

Om geuroverlast hanteerbaar te maken zijn er normen ontwikkeld voor enkele veel voorkomende geurbronsoorten (zuiveringstechnische werken, bepaalde typen van dierenverblijven). Daarvoor zijn ook reken- en meetmethoden vastgesteld. Voor andere geurbronsoorten is het normdocument NTA 9065 Meten en rekenen geur opgesteld. Het verschaft inzicht in de opzet en uitvoering van kwalitatieve en kwantitatieve geuronderzoeken en is een hulpmiddel om geurbeleid vast te stellen, uit te voeren, de aanpak van geurhinder te ondersteunen en de naleving van het beleid te waarborgen. Hoewel ontwikkeld voor industriële geurhinder is de NTA 9065 ook toepasbaar op andere soorten geurhinder, bijvoorbeeld afkomstig van horeca.

Voor de verspreidingsberekeningen bij geuronderzoek wordt gebruik gemaakt van het Nieuw Nationaal Model (NNM). Voor geurberekeningen bij veehouderijen is het model V-Stacks ontwikkeld. Met «V-Stacks vergunning» wordt de geurbelasting van een individuele veehouderij berekend en met «V-Stacks gebied» berekenen gemeenten de achtergrondbelasting.

Voor trillingen, trillingbelasting en trillinghinder/-verstoring kan het volgende worden opgemerkt. Trillingen in de bodem worden doorgaans veroorzaakt door weg- of railverkeer en industriële en bouwactiviteiten. Trilling kan hinder of zelfs schade opleveren. Bij trillinghinder wordt onderscheid gemaakt naar trillinghinder voor personen en trillinghinder voor bedrijven. Voor het trillingenbeleid, dat voornamelijk een planologisch insteek heeft, is de SBR-richtlijn Meet- en beoordelingsrichtlijnen voor trillingen een belangrijk hulpmiddel. Deze richtlijn bestaat uit drie delen:

- Deel A, Schade aan gebouwen
- Deel B, Hinder voor personen in gebouwen
- Deel C, Storing aan apparatuur

Deze richtlijn sluit grotendeels aan bij internationale richtlijnen (Duitse norm DIN 4150, ISO 2631/2).

Deze richtlijn bevat ook aanbevelingen voor het meten van trillingen en de beoordeling daarvan. Relevante onderdelen van Deel B zijn overgenomen in de instructieregels in paragraaf 5.1.4.2.4 van het ontwerp-Bkl voor bedrijfsmatige activiteiten.

Vraag 73

Hoe veel hoger dan een door het Rijk gestelde omgevingswaarde mag een decentrale omgevingswaarde zijn? Om welke redenen mag een gemeente of provincie een hogere decentrale omgevingswaarde vaststellen? Is het nu niet zo dat bepaalde gemeenten nu alle Europees gestelde normen voor de stoffen naar boven zullen bijstellen?

Antwoord 73

Het kabinet neemt aan dat met «hoger» in dit geval wordt bedoeld «een hoger niveau van bescherming, of een «strengere norm». Daar hangen juist lagere toegestane waarden voor specifieke stoffen mee samen. Het Rijk schrijft geen minimumniveau van vervuiling voor. Dat past niet bij de decentrale aanpak van de Omgevingswet. Decentrale bestuursorganen mogen daarom een hoger niveau van bescherming van de leefomgeving nastreven dan het ambitieniveau dat is neergelegd in de rijksomgevingswaarde. Dat niveau kan gemotiveerd worden vanuit de doelen van de wet.

Voor een goed begrip van de betekenis van deze bevoegdheid is het goed te benadrukken dat een omgevingswaarde geen algemene regel voor een activiteit is, zoals de regels in het Bal en Bbl of direct werkende omgevingsplanregels, maar een in regelgeving vastgelegd beleidsdoel voor een bestuursorgaan. Dat beleidsdoel kan worden gerealiseerd door een combinatie van beleidsinstrumenten (regelgeving, communicatie, investeringen, enzovoort). Omgevingswaarden werken niet direct door in besluiten. Voor de doorwerking zijn instructieregels nodig of beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen. Een omgevingswaarde kan wel een aanvullende reden zijn voor algemene regels. Bij het stellen van deze algemene regels zijn decentrale bestuursorganen gehouden aan het algemene proportionaliteits- en het evenredigheidsbeginsel voor regelgeving. Dat zal niet anders worden onder de Omgevingswet.

De omgevingswaarden die het Rijk in het ontwerp-Bkl heeft gesteld zijn rechtstreeks afgeleid van de EU-verplichtingen die voortvloeien uit de richtlijnen luchtkwaliteit, de kaderrichtlijn water en de grondwaterrichtlijn. Veel van die omgevingswaarden betreffen concentraties van stoffen die afkomstig zijn uit een veelheid van bronnen en activiteiten die niet zijn gelegen in het gebied waarvoor de gemeente of de provincie een regulerende bevoegdheid hebben.

Het ligt niet in de lijn der verwachtingen dat lokale bestuurders zichzelf onrealistische doelen gaan stellen, met bijbehorende monitor- en programmaverplichtingen en bijbehorend afbreukrisico. Een gemeente die een lokale omgevingswaarde voor geluid van 20 dB op gevel introduceert, legt zichzelf een onmogelijk doel op, aangezien zij onvoldoende middelen heeft om dit doel te realiseren. Het kabinet acht het daarom buitengewoon onwaarschijnlijk dat bepaalde gemeenten nu alle Europees gestelde normen voor de stoffen naar boven zullen bijstellen. Het kabinet is van mening dat het goed is om hierop te monitoren om eventuele onvoorziene ongewenste effecten te voorkomen. Het kabinet zal dit opnemen als onderdeel van de implementatiemonitor.

Vraag 74

Hoe gaat het «aan de bron afzuigen van emissiebronnen» in zijn werk?

Antwoord 74

Bij het uitvoeren van activiteiten, zoals het op- en overslaan van goederen of het bewerken van kunststoffen en metalen, komt vervuiling vrij, bijvoorbeeld stof. Om verspreiding naar de buitenlucht te voorkomen, wordt de vervuilde lucht afgezogen en vervolgens gefilterd. Het werkt het beste als de lucht wordt afgezogen op de plaats waar de vervuiling ontstaat. Dit is bijvoorbeeld het geval bij omkaste transportbanden en stortkokers met afzuiging, of afzuiging van een afgesloten ruimte waarin werkzaamheden plaatsvinden.

Vraag 75

«Daarmee worden met dit oogmerk ook voorschriften gesteld voor andere bedrijfstakken, zoals garagebedrijven, asbestverwijderingsbedrijven en

jachthavens.» Bij bijvoorbeeld asbestverwijderingsbedrijven gaat het echter niet om «gewoon» afval. Gelden voor deze verschillende bedrijfstakken andere voorschriften? Zo ja, welke?

Antwoord 75

Ja, het ontwerp-Bal stelt voor de genoemde bedrijfstakken specifieke regels over doelmatig beheer van afvalstoffen. Voor asbestverwijderingsbedrijven zijn dit de artikelen 4.620 en 4.621 die gaan over het veilig opslaan van verwijderd asbest en het bijhouden van een registratie van samengevoegde partijen. Voor garagebedrijven zijn dit de artikelen 4.374 en 4.375 die bepalen dat garages niet meer dan 4 autowrakken aanwezig mogen hebben, en daar maar beperkt handelingen mee mogen verrichten. Voor jachthavens zijn dit de artikelen 4.680, 4.681 en 4.682 die jachthavens verplichten bepaalde afvalstoffen van pleziervaartuigen in te nemen.

Vraag 76

Als het gaat om voorlichting op het gebied van het lozen van huishoudelijk afval in de vorm van frituurvet en schoonmaakdoekjes, hoe wordt deze voorlichting bewerkstelligd? Op welke manier worden mensen voorgelicht?

Antwoord 76

De voorlichting op het gebied huishoudelijk afvalwater krijgt al jarenlang aandacht zowel op landelijk als op lokaal niveau. Daarbij spelen overheden, de Stichting RIONED en het bedrijfsleven een rol. Zo was er de landelijke campagne «Nederland leeft met water», en hebben Stichting RIONED en de MVO (de ketenorganisatie voor oliën en vetten) de campagne «Frituurvet recycle het» opgezet. Daarnaast wordt er aan het lozen van huishoudelijk afval ook aandacht besteed in de campagne «Niet in het riool» als onderdeel van de landelijke campagne «Ons water». Naast de landelijke acties werken gemeenten en waterschappen samen in regionale campagnes, of communiceren zij zelfstandig via de website, publicaties, afvalwijzers en social media.

Op aandringen van de afvalwatersector is er voor de «doorspoelbare producten» ook aandacht voor een aanpak zo dicht aanpak zo dicht mogelijk bij de bron – in de productsamenstelling. Deze aanpak kan worden ondersteund door een adequate informatie op de verpakking. Dit is vanwege het risico op belemmering van de doelmatige werking van zowel riolering als zuivering door deze producten. Naast het beroep op de zelf-regulering door producenten wordt daarbij in ISO-verband ook naar ontwikkeling van normstelling gekeken.

Vraag 77

«Bij het stellen van de regels is waar mogelijk volstaan met het stellen van algemene rijksregels. Voor de potentieel minst bezwaarlijke lozingen is alleen gekozen voor de specifieke zorgplicht. Voor het aanwijzen van vergunningplichten is uitgegaan van de systematiek «algemene regels, tenzij». Hierdoor is het gedogen beëindigd van lozingen die niet vanuit uitstroomvoorzieningen plaatsvinden, zoals het gebruik van vislood of het schoonmaken van pleziervaartuigen in het water.» Betekent dit concreet dat de eigenaar van een pleziervaartuig nu verplicht een vergunning moet aanvragen voor het schoonmaken van dit vaartuig in het water waar het ligt of vaart? Hoe ziet een dergelijke vergunning er uit en in welke gevallen moet de eigenaar deze aanvragen?

Antwoord 77

Voor het afvalwater van het schoonmaken van het dek van een pleziervaartuig in een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk geldt de

specifieke zorgplicht uit artikel 6.5, of die uit artikel 7.5 als het de Noordzee betreft. Er geldt geen vergunningplicht, want deze lozing vindt niet plaats via een uitstroomvoorziening. Net als het gebruiken van vislood is het schoonmaken van het dek van pleziervaartuigen in oppervlaktewater een voorbeeld van een lozing die in het huidige recht vergunningplichtig is, maar waarvan in de praktijk wordt gedoogd dat er geen vergunningen voor worden aangevraagd. Aan deze gedoogsituatie maakt het kabinet een einde, doordat straks een specifieke zorgplicht geldt.

Uit de specifieke zorgplicht volgt dat bij het schoonmaken van het dek van een pleziervaartuig in het oppervlaktewater onder meer alle passende preventieve maatregelen getroffen worden. Dat betekent bijvoorbeeld dat degene die deze activiteit verricht moet kiezen voor het gebruik van schoonmaakmiddelen die geen of zo weinig mogelijk schadelijke gevolgen voor het watermilieu hebben.

Vraag 78

Klopt het dat op het «mengpaneel» alle schuiven (met uitzondering van lucht en veiligheid) naar maximaal geschoven kunnen worden, met andere woorden dat het mengpaneel niet tot doel heeft «mooie muziek» (lees: meerwaarde voor de leefomgeving), maar maximale beleidsvrijheid?

Antwoord 78

Nee, het is niet juist dat het mengpaneel maximale beleidsvrijheid tot doel heeft. De flexibiliteit die in het ontwerp-Bkl is ingebouwd, strekt ertoe dat bestuursorganen beter de doelen van de wet kunnen dienen, dus om een evenwicht tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving te vinden. De gemeente moet haar keuzes zorgvuldig maken en haar besluit motiveren, zoals vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht. Artikel 2.1, vierde lid, van de Omgevingswet stelt de eis dat bij de evenwichtige toedeling van functies aan locaties in elk geval rekening moet worden gehouden met het belang van het beschermen van de gezondheid. Verder bevat het ontwerp-Bkl overigens grenzen, zoals de binnenwaarde voor geluid of de instructieregel dat een omgevingsplan geen regels stelt, die het gebruik en het behoeden van de staat en de werking van een rijksweg of hoofdspoorweg belemmeren. Wanneer in een omgevingsplan louter eenzijdige keuzes zouden worden gemaakt ten koste van een gezonde fysieke leefomgeving, dan voldoet het niet aan de wettelijke eis van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. In het mengpaneel is ter implementatie van de richtlijn luchtkwaliteit de schuifruimte voor dit aspect begrensd: de grenswaarde uit de richtlijn dient in acht te worden genomen.

Vraag 79

Als het aandachtsgebied voor gifwolken nu aanzienlijk kleiner is, hoe zorgt u er dan voor dat het beloofde gelijke beschermingsniveau voor de omwonenden gegarandeerd is?

Antwoord 79

Het externe veiligheidsbeleid is aangepast; in de antwoorden op de vragen over het ontwerp-Bkl wordt daar in meer detail op ingegaan. In de nieuwe benadering wordt gewerkt met aandachtsgebieden. Het ontwerp-Bkl geeft criteria voor aandachtsgebieden rondom activiteiten met (complexe) externe veiligheidsrisico's. Deze aandachtsgebieden voor brand, explosie of een gifwolk zijn afgeleid van de relevante scenario's waar een brand, explosie of gifwolk optreedt. Vergeleken met het huidige invloedsgebied waarin de regelgeving nu om een groepsrisicoafweging vraagt, is de omvang van het afwegingsgebied kleiner geworden. De verkleining gaat om een toespitsing van aandachtsgebieden tot die

gebieden die wezenlijk van belang zijn voor de verantwoording van het groepsrisico. Hiervoor zijn drie redenen.

Ten eerste staat in de nieuwe benadering handelingsperspectief centraal: wat moet ik doen bij een ongeval? Buiten gebouwen zijn mensen over het algemeen slechter beschermd tegen branden, explosie en gifwolken dan binnen. Dit principe geldt sterker naarmate de afstand tot de risicobron groter is. Mensen zoeken tijdens het ongeval zo snel mogelijk een veilige plek. Daarom is het verantwoord om het aandachtsgebied te beperken tot dat gebied waar standaard gebouwen onvoldoende bescherming bieden tegen het ongeval.

De tweede reden is dat het invloedsgebied uit de bestaande regelgeving rekening houdt met alle mogelijke ongevalsscenario's, ongeacht de kans van optreden. De nieuwe benadering gaat uit van reële scenario's bij brand, explosie of gifvolk. De omvang van de aandachtsgebieden is hier op afgestemd.

De derde reden is dat het effect van het ongeval kleiner wordt naarmate de afstand groter wordt. De grens van het huidige invloedsgebied wordt vaak bepaald door een extreem scenario onder buitengewoon ongunstige weersomstandigheden, bijvoorbeeld een scenario waarbij een gifvolk een maximaal verspreidingsgebied krijgt. Gelet op de vraag in hoeverre dit risicorelevant is, wordt in de nieuwe benadering aangesloten bij een beleidsmatige begrenzing zoals in het Basisnet wordt gebruikt. Voor een gifvolk wordt de afstand voor het risicorelevante gebied afgekapt op circa anderhalve kilometer, voor het vervoer van gevaarlijke stoffen op tweehonderd meter.

Vraag 80

Wat betekent de vervanging van de oriënterende waarde voor groepsrisico (= risico op grotere aantallen doden door gevaarlijke stoffen) en de verantwoordingsplicht groepsrisico door een open norm voor de beoordeling van risicovolle activiteiten, of met andere woorden: hoe wordt Enschede 2 voorkomen en zijn de gevolgen van de nieuwe systematiek wel helder in beeld?

Antwoord 80

De invoering van aandachtsgebieden maakt inzichtelijk in welk gebied zich bij een incident nog levensbedreigende gevolgen voor personen in gebouwen kunnen voordoen. Het gaat dan om branden, explosies en gifwolken. Binnen deze aandachtsgebieden gelden in principe extra bouwvoorschriften voor nieuwe gebouwen om mensen extra te beschermen. Mensen die op het moment van het ongeval buiten aanwezig zijn moeten zo snel mogelijk een veilige plek zoeken of vluchten naar veilig gebied.

De nieuwe aanpak is gebaseerd op de gedachte dat het voor iedereen die betrokken is bij nieuwe plannen voor de fysieke leefomgeving duidelijk is welke gevolgen zich bij een incident in dat gebied kunnen voordoen. Vanaf het begin van het ontwerpproces kan daar dan rekening mee gehouden worden. Voor bestuurders wordt het op deze manier veel duidelijker waarover zij beslissingen moeten nemen en bewoners kunnen direct zien wat hun handelingsperspectief is bij een ongeval. Dit zal naar mijn overtuiging leiden tot een veiligere inrichting van de fysieke leefomgeving, een grotere zelfredzaamheid van de mensen in het gebied en een betere besluitvorming bij nieuwe ontwikkelingen in het aandachtsgebied.

De huidige flexibiliteit rond het groepsrisico blijft bestaan: de gemeente kan in het omgevingsplan in bepaalde gevallen een kleiner of geen gebied aanwijzen waarbinnen de extra bouwvoorschriften gelden. Ook kan zij effectbeperkende maatregelen voorschrijven tussen de risicobron en de bebouwing, of nieuwe communicatiemiddelen als NL alert inzetten om de reactiesnelheid te vergroten en advies te geven hoe te handelen.

De afwegingsfunctie van het aandachtsgebied verschilt overigens niet van de afweging die het bevoegd gezag op grond van de bestaande regelgeving moet maken om de kans op grote aantallen slachtoffers bij een incident te beperken.

Voor het opslaan, het herverpakken of bewerken van vuurwerk en voor het opslaan van ontplofbare stoffen voor civiel gebruik en rondom militaire objecten voor munitieopslag zijn in dit besluit effectafstanden respectievelijk civiele of militaire explosieaandachtsgebieden voorgescreven. Binnen deze effectafstanden en in militaire of civiele explosieaandachtsgebieden zijn functies zoals wonen of verblijven niet of beperkt toegestaan. Opgemerkt kan worden dat nieuwe ontwikkelingen van grote vuurwerkopslagen in Nederland bijna niet voorkomen vanwege de effectafstanden die moeten worden aangehouden. Nieuwe ontwikkelingen zijn daarom verplaatst naar de ons omliggende landen.

Vraag 81

Waarom is artikel 6, tweede lid, van het Besluit emissiearme huisvesting niet overgenomen in het onderhavige Besluit?

Antwoord 81

Het desbetreffende artikel van het Besluit emissiearme huisvesting bepaalt expliciet wanneer met betrekking tot maximale emissiewaarden van dat besluit maatwerk mogelijk is, en hoe dat maatwerk begrensd is. Het kabinet kiest er voor om maatwerk in algemene zin mogelijk te maken en niet per activiteit inhoudelijk te begrenzen. Zie ook het antwoord op vraag 19. Vanwege deze mogelijkheid van maatwerk is het niet nodig om artikel 6, tweede lid, van het Besluit emissiearme huisvesting over te nemen in het ontwerp-Bal.

Vraag 82

Waarop is de verwachting gebaseerd dat van de inzet van maatwerkvoorschriften terughoudend gebruik wordt gemaakt, zeker daar dit instrument een veel grotere reikwijdte heeft gekregen?

Antwoord 82

De algemene regels die in het ontwerp-Bal zijn opgenomen, zijn in de meeste gevallen passend. De algemene rijksregels beschrijven de beste beschikbare technieken, die onafhankelijk zijn van de lokale omstandigheden. Maatwerkvoorschriften hoeven daarom alleen in bijzondere gevallen te worden ingezet. De evaluatie van het Activiteitenbesluit milieubeheer in 2013 heeft laten zien dat het bevoegd gezag, in lijn met de bedoeling van de wetgever, spaarzaam omgaat met de bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te stellen. Het kabinet heeft geen aanleiding om te denken dat er na inwerkingtreding van het Bal anders mee zal worden omgegaan.

De mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften wordt weliswaar in meer gevallen geboden, maar daarmee is de aard van het instrument niet veranderd. Maatwerk is nodig om een oplossing te bieden voor bijzondere situaties waar de algemene regels niet volstaan of niet passen. Maatwerkvoorschriften zijn er om uitzonderingen te maken voor individuele activiteiten, en maatwerkregels voor uitzonderingen voor

bepaalde gebieden. De vergrote reikwijdte van deze instrumenten (meer artikelen waarop de bevoegdheid van toepassing is) is geen aanmoediging voor het bevoegd gezag om de bevoegdheid vaker toe te passen.

Zoals toegelicht in het antwoord op vraag 53, heeft het kabinet er expliciet voor gekozen om regels over emissies in het ontwerp-Bal op te nemen en de regulering van immissies aan gemeenten en waterschappen over te laten door het stellen van maatwerkregels. In het ontwerp-Bkl zijn instructieregels opgenomen om te borgen dat dergelijke regels door alle decentrale overheden op dezelfde manier worden gesteld. De verschuiving van de regulering van immissies van algemene rijksregels naar maatwerkregels in het omgevingsplan en de waterschapsverordening zal er naar verwachting toe leiden dat het stellen van maatwerkvoorschriften ten opzichte van de huidige situatie veel minder vaak nodig zal zijn.

Vraag 83

Is de vergunningplicht alleen voor het in stand houden van kabels en leidingen rondom rijkswegen opgeheven of ook voor andere activiteiten in dit beperkingengebied?

Antwoord 83

Het aanleggen van kabels en leidingen langs en onder de rijkswegen is de meest voorkomende activiteit die in het beperkingengebied van die wegen plaatsvindt. Door het vervangen van deze vergunningplicht door algemene regels, wordt naar verwachting 80% van het aantal vergunningen afgeschaft. Naast het aanleggen en in stand houden van kabels en leidingen in dit beperkingengebied, zijn nog enkele andere activiteiten vrijgesteld van de vergunningplicht. Dit betreft ten eerste het plaatsen en in stand houden van kleine bouwwerken of andere objecten boven een tunnel of onder een brug, mits ze de draagconstructie niet aantasten en niet zichtbaar zijn vanaf de weg. Ten tweede zijn kleinschalige activiteiten op verzorgingsplaatsen langs de rijkswegen vrijgesteld. Dit betreft met name ondergeschikte werken die passen binnen de bestaande inrichting van de verzorgingsplaats, zoals straatmeubilair.

Vraag 84

Wat wordt bedoeld met de opmerking dat voor het opnemen van de proefstalregeling in het onderhavige Besluit vooralsnog een voldoende juridische grondslag ontbreekt?

Antwoord 84

De proefstalregeling maakt het mogelijk om nieuwe huisvestingssystemen toe te passen en te onderzoeken of deze systemen mogelijk als beste beschikbare techniek kunnen worden toegestaan. In het huidige systeem wordt voor deze systemen bij beschikking een bijzondere emissiefactor vastgesteld. De Omgevingswet gaat uit van toepassing van beste beschikbare technieken, en biedt dus niet de mogelijkheid om systemen toe te passen waarvan nog niet zeker is of ze aan dat vereiste voldoen. De proefstalregeling is daarom nog niet opgenomen in het ontwerp-Bal. Het kabinet wil de regeling wel voortzetten, ook om innovatie te stimuleren. Daarom wordt onderzocht op welke manier de regeling kan worden ingepast in de systematiek van de Omgevingswet en het ontwerp-Bal. Voorstellen daartoe worden op een later moment aan uw Kamer voorgelegd.

Vraag 85

Klopt het dat voor activiteiten waarvoor geen vergunning nodig is en die ook niet in het BAL genoemd zijn (bijvoorbeeld hondenkennels) helemaal geen eisen gelden? Of moet dit in het gemeentelijke omgevingsplan

geregeld worden? En als de gemeente iets niet heeft voorzien, is er dan nog de mogelijkheid achteraf iets te herstellen? Of kan de gemeente in het omgevingsplan «basiseisen» opnemen voor activiteiten waarvoor het rijk niets geregeld heeft?

Antwoord 85

Als voor een milieubelastende activiteit niet expliciet is aangegeven dat deze onder het ontwerp-Bal valt, zijn de regels over milieubelastende activiteiten van het besluit op die activiteit in het geheel niet van toepassing. Ook de specifieke zorgplicht geldt dan niet. Desgewenst kunnen decentrale overheden zelf regels in het omgevingsplan of de verordeningen stellen.

Via instructieregels in het Bkl kan de gemeente, waterschap of provincie zo nodig worden verplicht om aan activiteiten, waarvoor het Rijk zelf geen regels stelt, decentraal regels te stellen. Daarnaast verplicht de wet zelf al dat het omgevingsplan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties moet bevatten, evenals andere regels die met het oog daarop nodig zijn.

De decentrale overheden kunnen bij het stellen van regels in het omgevingsplan of de verordeningen zelf kiezen voor hoe ze de regels vormgeven, waarbij ze ook kunnen kiezen voor «basiseisen», die bijvoorbeeld de vorm kunnen hebben van specifieke zorgplichtbepalingen.

Als ook decentraal geen regels worden gesteld, geldt nog de algemene zorgplicht van de wet (artikel 1.6 en 1.7), die zich rechtstreeks tot een ieder richt. Tot het moment dat de rijksregels of decentrale regels zo nodig zijn aangevuld kan degene die de activiteit verricht worden aangesproken op het voldoen aan die zorgplicht. Dat kan vanaf het moment dat de overheid van die activiteit op de hoogte is, en dus niet alleen achteraf.

Concreet voor een hondenkennel komt dit neer op het volgende. Een hondenkennel valt niet onder het ontwerp-Bal. Het voornaamste nadelige gevolg voor het milieu van een hondenkennel zal geluidoverlast zijn. Bij het toedelen van functies aan locaties in het omgevingsplan moet de gemeente gelet op artikel 3.4 van het ontwerp-Bkl rekening houden met geluid door bedrijfsmatige activiteiten op geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties. Het is lastig geluidhinder van een hondenkennel te voorkomen met emissiebeperkende maatregelen, zoals het uitsluitend binnen houden van honden. Daarom vereist de keuze van een locatie waar een hondenkennel mag staan aandacht. Dat is bij uitstek een afweging die ruimtelijk wordt gemaakt en waarbij lokale aspecten meewegen, waardoor landelijke algemene regels geen goed instrument zijn. Dat de nadelige gevolgen voor het milieu van een hondenkennel aandacht krijgen is dus afdoende geborgd met artikel 4.2 van de wet, in samenhang met instructieregels van het ontwerp-Bkl.

Vraag 86

Kan de algemene zorgplichtbepaling leiden tot rechtsonzekerheid voor ondernemers aangezien weinig regels, (te) veel beroep op eigen verantwoordelijkheid van ondernemers via zorgplicht, door ondernemers verschillend kan worden opgepakt?

Antwoord 86

De specifieke zorgplicht schrijft voor wanneer een bepaalde zorg door de ondernemer verwacht wordt, maar is geen keurslijf voor de ondernemer hoe hij daaraan invulling moet geven. De specifieke zorgplicht kan daarmee inderdaad door ondernemers verschillend worden ingevuld. Dit is een bewuste keuze geweest om de nodige flexibiliteit te bieden aan de

ondernemer, zodat deze zelf kan bepalen op welke wijze de invulling van de in de zorgplicht genoemde belangen het beste aansluit bij zijn bedrijfsvoering. Niet alleen de maatregelen kunnen dus afhangen van de concrete situatie, ook lokale verschillen kunnen andere maatregelen vereisen. Om die reden is het gewenst dat ondernemers de invulling van de specifieke zorgplicht verschillend oppakken. Tegelijkertijd is evident dat de voorgeschreven zorg geleverd moet worden: de specifieke zorgplicht vereist altijd een bepaalde inspanning.

Mocht een ondernemer twijfelen over wat de specifieke zorgplicht in een concreet geval inhoudt, dan kan diegene aan het bevoegd gezag vragen om verduidelijking. Het bevoegd gezag kan deze verduidelijking formeel vastleggen in een maatwerkvoorschrift.

Op de redenen voor het schrappen van regels (zoals maatregelen over good housekeeping) is ingegaan in het antwoord op vraag 50.

Vraag 87

Op welke wijze kan worden onderzocht of herstel van de bodem nog mogelijk is na verontreiniging?

Antwoord 87

Op activiteiten in het ontwerp-Bal waarbij bodembedreigende stoffen worden gebruikt is de module bodemonderzoek van toepassing (paragraaf 5.2.1). In de module is opgenomen dat na beëindiging van de activiteit een bodemonderzoek wordt verricht om vast te stellen of er sprake is van bodemverontreiniging. Het bodemonderzoek moet voldoen aan NEN 5725 en NEN 5740 en moet worden verricht door een persoon of instelling die daarvoor beschikt over een erkenning. Als een bodemverontreiniging wordt geconstateerd, moet deze vervolgens worden hersteld. De wijze van herstel moet worden opgenomen in het rapport van het bodemonderzoek. Uitgangspunt hierbij is het toepassen van de beste beschikbare technieken.

Overigens moet op grond van de specifieke zorgplicht voor milieubelastende activiteiten degene die een activiteit verricht alle maatregelen nemen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om nadelige gevolgen te voorkomen en, als deze niet kunnen worden voorkomen, die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan maken. Daarnaast moet, voor zover ondanks deze zorg toch een verontreiniging in de bodem achter blijft, herstel van de bodem redelijkerwijs mogelijk blijven. De initiatiefnemer heeft dus ook tijdens het verrichten van de activiteit op grond van de zorgplicht de verantwoordelijkheid steeds te letten op behoud van de mogelijkheden om de bodem te herstellen. Dat betekent bijvoorbeeld dat op locaties met een bekende bodemverontreiniging geen permanente bebouwing mag worden gebouwd die het onmogelijk maakt om de verontreiniging op te ruimen. Als die bebouwing noodzakelijk is, zal de initiatiefnemer de bodemkwaliteit eerst moeten herstellen tot het oude niveau.

Vraag 88

Kunnen de drie vormen van «informatievoorziening» door ondernemer aan overheid (informatieplicht, meldplicht en vergunningplicht) leiden tot opeenstapeling en tot minder overzicht (melding per deelactiviteit) en voor ondernemers tot een verzwaring van administratieve lasten?

Antwoord 88

Als een bedrijf verschillende activiteiten uitvoert kan het inderdaad zo zijn dat er verschillende vormen van «informatievoorziening» gelden. Daarbij is er geen sprake van stapeling. De verschillende vormen vullen elkaar

aan. Zo is bij een tankstation een vergunning vereist voor het tanken van LPG, LNG of waterstof, is voor ondermeer het grootschalig tanken van overige brandstoffen een melding vereist, en hoeft geen informatie te worden verstrekt over het winkeltje in de ruimte waar de kassa staat en over eventuele stofzuigers of de verhuur van aanhangwagentjes. Wel moet het bevoegd gezag worden geïnformeerd over de begrenzing van het gehele tankstation.

Op deze wijze is de keuze van het instrument en bijbehorend rechtsgevolg steeds afgestemd op de potentiële risico's van de activiteiten. Ook worden onnodige procedures en daarmee gepaard gaande proceduredtijd vermeden. Zo hoeft een bedrijf met een vergunningplichtige en meldingsplichtige activiteit niet de vergunning aan te passen, als alleen de meldingsplichtige activiteit wijzigt, en kan een activiteit waarover het bevoegd gezag niet geïnformeerd hoeft te worden zonder enige administratieve handeling worden gestart (tenzij daardoor de begrenzing van het gehele bedrijf – in het voorbeeld de begrenzing van het tankstation – zou wijzigen).

De inzet van de instrumenten is uiteraard op elkaar afgestemd (zo is een vergunningplichtige activiteit nooit ook meldingsplichtig) en de «informatievoorziening» wordt zo gebruiksvriendelijk mogelijk ingericht. Meldingen kunnen tegelijkertijd worden ingediend, vergunningen kunnen tegelijkertijd worden aangevraagd. Het digitaal stelsel zal zo worden ingericht dat wanneer meerdere meldingen of informatieverplichtingen aan de orde zijn, de informatie richting het bevoegd gezag gebruiksvriendelijk kan worden verstrekt.

Administratieve lasten zijn een optelsom van het geheel van «informatievoorziening» en zullen voor een bedrijf niet stijgen. Hierop is ook ingegaan in het antwoord op vraag 56. In veel gevallen dalen deze de administratieve lasten, omdat het zwaarste instrument met de hoogste administratieve lasten (vergunning) alleen is voorgeschreven voor dat deel van de activiteit waar het nodig is.

Vraag 89

Klopt het dat, omdat er geen eisen worden gesteld aan de uitvoering van de (aaneengesloten) bodemvoorziening, ondernemers niet geconfronteerd kunnen worden met handhavend optreden?

Antwoord 89

Er zijn in het ontwerp-Bal wel degelijk eisen gesteld aan de uitvoering van de aaneengesloten bodemvoorziening. Als de ondernemer die eisen niet naleeft, kan het bevoegd gezag handhavend optreden.

Een aaneengesloten bodemvoorziening is een vloer, verharding of constructie die stoffen tijdelijk keert, waarvan eventuele onderbrekingen of naden zijn gedicht. Als het bevoegd gezag constateert dat de aangelegde bodemvoorziening stoffen niet tijdelijk keert of dat naden niet zijn gedicht, is er sprake van een overtreding en kan er handhavend worden opgetreden. Verder zijn op een aaneengesloten bodemvoorziening altijd de regels in de module bodembeschermende voorzieningen van toepassing (paragraaf 5.4.2). In deze module is onder andere gesteld dat een logboek wordt bijgehouden waarin bevindingen van controles en onderhoud aan de aaneengesloten bodemvoorziening wordt opgenomen. Ook moeten resultaten van (eigen) metingen, keuringen, controles en beoordelingen worden bewaard. Het bevoegd gezag kan zowel het logboek als de bewaarde documenten inzien.

Verder vervangt de specifieke zorgplicht, die blijft gelden naast meer uitgeschreven artikelen, regels die vanzelfsprekend (zouden moeten) zijn voor degene die een activiteit verricht. Hierbij valt te denken aan het opruimen van gelekten en gemorste vloeistoffen, het voorradig hebben van voldoende absorptiemiddelen, en het zelf controleren en onderhouden van een aaneengesloten bodemvoorziening. Ook is in de specifieke zorgplicht inbegrepen dat een bodembeschermende voorziening bestand moet zijn tegen de inwerking van de bodembedreigende stoffen en de condities waaronder deze stoffen worden gebruikt of opgeslagen. Als een ondernemer zich niet aan de zorgplicht houdt, kan het bevoegd gezag wederom handhavend optreden.

Vraag 90

Hoe moeten wij de toelichting begrijpen als geschreven staat dat zoveel mogelijk bedrijven onder de algemene regels zullen vallen terwijl bij de veehouderij het tegendeel aan de orde is? In artikel 3.164, lid 2 wordt de grootte-grens van veehouderijbedrijven om onder de algemene regels te kunnen vallen immers scherp verlaagd.

Antwoord 90

De grenzen van vergunningplicht voor veehouderijen zijn niet verlaagd. Als het Rijk regels over activiteiten stelt, is ook voor veehouderijen het uitgangspunt dat zoveel mogelijk bedrijven uitsluitend onder algemene regels vallen, zonder dat een vergunningplicht is vereist. Een van de redenen om toch voor een vergunningplicht te kiezen is om te voldoen aan Europeesrechtelijke verplichtingen. Dat is ook de reden van de vergunningplicht in artikel 3.164, tweede lid. Daarin is aangegeven vanaf welke drempels naast de algemene regels die voor de desbetreffende milieubelastende activiteiten gelden ook een omgevingsvergunning nodig is vanwege de mer-richtlijn. Dit is dan een vergunning die naar indieningsvereisten, procedure en beoordelingskader een ander karakter heeft dan de reguliere omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit. De vergunning vanwege de mer-richtlijn is een voortzetting van de huidige omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) voor veehouderijen. De drempels in dit lid zijn exact de drempels die op dit moment al gelden voor de OBM. Er is dus geen sprake van een verlaging of verschuiving.

Voor het houden van landbouwhuisdieren geldt op dit moment een omgevingsvergunning milieu vanaf een bepaalde drempel, en daaronder veelal een OBM. De regelgeving wordt straks zo opgesteld dat veehouderijen die onder de IPPC-grens blijven onder de algemene regels vallen en alleen voor de beoordeling of een milieueffectrapportage nodig is een vergunning nodig hebben.

Vraag 91

Mogen wij ervan uitgaan dat conform de toelichting op artikel 3.164, tweede lid, Bal dit niet aansluit bij de intentie van de wetgever? Kan in het Bal voor de categorie bedrijven waarvoor nu een omgevingsbeperkte milieutoets geldt, volstaan worden met de gegevens van de melding als indieningsvereisten en is de reguliere procedure van toepassing, mits beoordeeld is dat er geen milieueffectrapport nodig is?

Antwoord 91

In de huidige regelgeving kent de omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) inderdaad beperktere indieningsvereisten dan de reguliere omgevingsvergunning milieu. Ook in de nieuwe situatie zullen voor de omgevingsvergunning vanwege de mer-richtlijn de indieningsvereisten beperkt worden tot datgene wat met het oog op de mer-richtlijn nodig is.

Op omgevingsvergunningen is standaard de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing. Als daar vanwege Europees recht aanleiding voor is, geldt de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Voor de omgevingsvergunning vanwege de mer-richtlijn geldt ook de reguliere voorbereidingsprocedure, tenzij een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Als dit het geval is, geldt de uitgebreide voorbereidingsprocedure en zal het beoordelingskader aansluiten bij de beoordeling die de mer-richtlijn vraagt (artikel 16.53 van de wet).

Vraag 92

Waarom ontbreekt de bepaling in het Bal uit artikel 6, tweede lid, van het Besluit emissiearme huisvesting, waarin is bepaald dat als naar het oordeel van het bevoegd gezag in redelijkheid niet aan de maximale emissiewaarden kan worden voldaan, het gezag kan bepalen dat bij het uitbreiden van een emissiearm dierenverblijf in plaats van de maximale emissiewaarde uit kolom B of kolom C de maximale emissiewaarden uit kolom A respectievelijk kolom B van toepassing is?

Antwoord 92

Kortheidshalve wordt verwezen naar het antwoord op vraag 81.

Vraag 93

Kunt u toelichten hoe het kan dat wordt overwogen om de proefstalregeling te continueren en mogelijk zelfs de proefstalregeling uit te breiden naar geur en zwevende deeltjes terwijl, zo wordt in de toelichting overwogen, «hiervoor een voldoende juridische grondslag ontbreekt»?

Antwoord 93

Kortheidshalve wordt verwezen naar het antwoord op vraag 84.

Vraag 94

Waarom wordt bij de monitoring van luchtwassers niet aangesloten bij de formulering in het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling, zodat de werking van het systeem aan de hand daarvan reeds in de gaten kan worden gehouden?

Antwoord 94

De regels over elektronische monitoring van luchtwassers zijn opgenomen in artikel 4.821 van het ontwerp-Bal. Deze regels komen inhoudelijk grotendeels overeen met de huidige regels in het Activiteitenbesluit milieubeheer en de Activiteitenregeling milieubeheer. Om beter aan te sluiten bij de praktijk heeft het kabinet een aantal verbeteringen gedaan. Ten opzichte van de huidige regelgeving wordt in artikel 4.820 van het ontwerp-Bal expliciet geregeld dat het luchtwassysteem periodiek moet worden gecontroleerd door een deskundige. Deze verplichting maakte in de huidige regelgeving deel uit van de gedragsvoorschriften over het gebruik en onderhoud van een luchtwassysteem. Voor de noodzaak van deze controle wordt kortheidshalve verwezen naar het antwoord op vraag 34.

Vraag 95

Hoe en op welke termijn wordt hoofdstuk 10 ingevuld? Betreft dit een integrale overname van bestaande regelgeving of zijn er aanpassingen voorzien, zo ja welke?

Antwoord 95

De bestaande regelgeving voor beperkingengebieden met betrekking tot luchthavens wordt nog gewijzigd voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Voor de helderheid is gekozen om deze wijziging een eigen procedure te laten doorlopen. De relevante bepalingen worden

daarna met het Invoeringsbesluit opgenomen in hoofdstuk 10 van het Bal en hoofdstuk 5 van het Bkl. In het Bal gaat het om het aanwijzen van de beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een luchthaven waarvoor een omgevingsvergunning is vereist. Materieel zullen de beperkingen aan bijvoorbeeld het oprichten of plaatsen van hoge objecten in het beperkingengebied niet wijzigen, omdat dit internationale verplichtingen betreft.