

Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Programmadirectie Eenvoudig Beter
Kamer C00.08
T.a.v. de heer drs. E.P. Stigter
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Briefnummer

16/11.410/Bro/Abr

Den Haag

29 september 2016

Onderwerp

Reactie op AMvB's Omgevingswet

Telefoonnummer

070-3490322

E-mail

broek@vnoncw-mkb.nl

Excellentie,

VNO-NCW en MKB-Nederland zijn op hoofdlijnen positief over de 1 juli-versies van het Omgevingsbesluit (Ob), het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Wel plaatsen wij een viertal kanttekeningen, benoemen we elf verbetervoorstellen en doen we suggesties voor het verdere proces. In de bijlagen zijn reacties van een aantal brancheorganisaties en bedrijven op artikelniveau per algemene maatregel van bestuur (AMvB) opgenomen.

1. Omgevingsrecht voor de toekomst

Eerder hebben VNO-NCW en MKB-Nederland zich positief uitgesproken over de Omgevingswet (Ow). De AMvB's geven handen en voeten aan de wet. Daarbij hebben wij ons afgevraagd of we hier het omgevingsrecht voor de toekomst hebben. We zien namelijk dat Nederland voor grote uitdagingen staat. Wij hebben dat uitgewerkt in ons NL Next Level Programma. Hierbij gaat het onder meer om klimaatverandering en de uitputting van aardse grondstoffen vereisen een revolutie in de wereld van energie, warmtevoorziening en mobiliteit, en een transitie naar een 'circulaire economie'. Er zal moeten worden geïnvesteerd in de bereikbaarheid van steden en mainports, in het openbaar vervoernetwerk, de ontwikkelingen van attractieve bruisende binnensteden, samen met de herstructurering van de detailhandel, het maken van natuur en een nieuwe duurzame energievoorziening. Deze opgaven hebben gevolgen voor het omgaan met de fysieke leefomgeving en de ruimtelijke ontwikkeling die dit vereist. Dit vraagt ook om een daarop toegesneden stelsel van omgevingsrecht. De Omgevingswet en de AMvB's kunnen daarin voorzien. Niet langer wordt uitgegaan van bescherming van de fysieke leefomgeving door een werende benadering van activiteiten. Uitgangspunt is een beleidscyclus waar een continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal staat en ruimte ontstaat voor ontwikkeling. Voor het eerst is duurzame

ontwikkeling in het nationale recht uitdrukkelijk verankerd als maatschappelijk doel voor het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit (art. 1.3 Ow). Trefwoorden daarbij zijn vertrouwen en flexibiliteit. Een experimenteerbepaling maakt innovatieve projecten mogelijk. Omgevingsplannen kennen straks een integrale benadering. Deze elementen van het nieuwe omgevingsrecht zijn van groot belang om de opgaven van de toekomst te realiseren.

2. De AMvB's betekenen winst ...

In het algemeen staan wij positief tegenover de AMvB's. Goede uitvoeringsregels zijn belangrijk voor het bedrijfsleven. Wij waarderen het dan ook dat het departement daaraan voortvarend heeft gewerkt en regelmatig overleg heeft gevoerd met VNO-NCW en MKB-Nederland, maar ook met individuele brancheorganisaties en bedrijven. Dat komt het draagvlak voor de uitvoeringsregels ten goede. Bedrijven zullen immers met de nieuwe regels moeten kunnen werken. Het is belangrijk dat het ambitieuze tijdpad wordt gehaald, zodat ondernemers zo snel mogelijk weten waaraan zij toe zijn onder de nieuwe Omgevingswet.

Wat ons betreft zit er belangrijke winst van de uitvoeringsregelgeving in de verbetering van de ordening, stroomlijning en harmonisatie van regelgeving. Als regels in meer dan 100 AMvB's straks vindbaar bij elkaar zijn gebracht en op elkaar afgestemd, zullen onnodige verschillen in de huidige wetgeving grotendeels moeten zijn weggenomen. Wij spreken nogmaals onze complimenten uit voor de opbouw van het Besluit activiteiten leefomgeving. Door sectoren van bedrijven en hun activiteiten expliciet te benoemen, is gehoor gegeven aan ons pleidooi voor een 'Bedrijvenhoofdstuk'. Daarmee wordt het voor bedrijven - en iedereen die met bedrijven te maken heeft - veel gemakkelijker om met de wettelijke richtingaanwijzer (hoofdstuk 3 Bal) hun weg te vinden naar de relevante voorschriften. Dat is een belangrijke verbetering ten opzichte van het Activiteitenbesluit milieubeheer (Abm).

3. ... maar daarbij plaatsen wij vier kanttekeningen

Voordelen voor individuele bedrijven

In de eerste plaats mogen de Omgevingswet en de uitvoeringsregels in algemene zin winst betekenen voor het bedrijfsleven, het zou het draagvlak van de stelselherziening versterken als individuele bedrijven de voordelen daarvan op bedrijfsniveau ervaren. In de nota's van toelichting moet daarom uitdrukkelijk worden ingegaan op de gevolgen van de stelselwijziging voor onder meer het MKB in termen van regeldruk, naleving, handhaving en onderzoekslasten. Het draagvlak bij MKB-bedrijven zal ook toenemen als het Besluit activiteiten leefomgeving door hen als werkbaar wordt ervaren. Bij complexe bedrijven zal het draagvlak daarentegen toenemen, als zij niet worden gedwongen in een keurslijf van algemene regels die niet voor hen zijn ontworpen, maar kunnen beschikken over één op hen toegesneden maatwerk omgevingsvergunning van

één bevoegd gezag waarin al hun rechten en verplichtingen ten aanzien van het benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving, ook waar het wateractiviteiten betreft, zijn opgenomen.

Beleidsneutraal

In de tweede plaats zijn wij van oordeel dat de stelselherziening beleidsneutraal dient plaats te vinden. Op basis van bestaand beleid en bestaande wetgeving hebben bedrijven immers vaak voor langere termijn geïnvesteerd. Beleidswijzigingen die gewekte verwachtingen frustreren, kunnen dan tot extra kosten leiden. Wij dringen erop aan om de AMvB's nog eens goed door te lichten op het punt van beleidsneutraliteit. Zo heeft de omzetting van het Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb) en het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) niet overal beleidsneutraal plaatsgevonden. Een vergelijking van artikel 4.33 Bal met artikel 5.4 lid 3 Abm leert, dat aan het eerste artikel twee additionele eisen zijn toegevoegd. Een derde voorbeeld betreft het feit, dat vloeistof kerende vloeren zijn onderverdeeld in de categorieën 'aaneengesloten bodemvoorziening' en 'elementen bodemvoorziening', wat tot verwarring bij ondernemers kan leiden. Ook het invoeren van financiële zekerheidstelling voor majeure risicobedrijven en de herinvoering van leges zijn niet beleidsneutraal en leiden tot extra kosten voor bedrijven.

Voorspelbaarheid en flexibiliteit

In de derde plaats juichen wij de met de stelselherziening gepaard gaande grotere flexibiliteit toe, omdat die meer mogelijkheden biedt voor nieuwe bedrijven of nieuwe activiteiten van bestaande bedrijven. Tegelijkertijd bestaat het risico dat nieuwe ontwikkelingen, zoals het concept van de gebruiksruimte, slecht kunnen uitpakken voor bedrijven die zelf geen nieuwe activiteiten ontplooiën. Hetzelfde geldt voor bedrijven die onder het huidige regime hebben geïnvesteerd met het oog op een toekomstig groei- of wijzigingsscenario op dezelfde locatie. Deze bedrijven mogen niet in hun strategie beknot worden. Graag zien wij bevestigd, dat deze bedrijven geen toekomstige ontwikkelingen worden ontnomen en gedane investeringen gerespecteerd zullen worden.

Omgevingsveiligheidsbeleid nog prematuur

Hoofdstuk 5 Bkl bevat geheel nieuw omgevingsveiligheidsbeleid. In beginsel staat het bedrijfsleven positief tegenover de nieuwe benadering die bedoeld is om via een andere vormgeving, het zogenoemde schillenmodel, een gelijkblijvend beschermingsniveau te bieden. Op dit moment vindt daarover echter nog overleg plaats tussen overheid en bedrijfsleven, zodat de consequenties nog niet kunnen worden overzien. Ten behoeve van bedrijven die activiteiten uitvoeren met externe veiligheidsrisico's zien wij daarom graag een aparte consultatie op het moment dat dat wel het geval is.

4. Verbetervoorstellen

Naast bovenstaande kanttekeningen hebben VNO-NCW en MKB-Nederland nog een aantal concrete voorstellen ter verbetering van de AMvB's. Het betreft de volgende punten.

1. Eén AMvB met één begrippenkader
2. Een gelijk speelveld, rechtszekerheid en geen lokale bouweisen
3. Een regierol voor provincies om leegstand te bestrijden
4. Geen innerlijk strijdige bodemsaneringseisen
5. Geen financiële zekerheidsstelling voor majeure risicobedrijven
6. Specifieke zorgplichten niet bovenop specifieke regels
7. Complexe bedrijven niet maatgevend voor beoordelingsregels milieubelastende activiteiten
8. Eén set voorschriften of algemene regels per bedrijf
9. Bij complexen van bedrijven moet clusteraanpak mogelijk blijven
10. Aansluiting bij EU-recht verduidelijken
11. Zorgvuldiger gebruik van pseudoregelgeving

Hierna zullen wij elk van deze punten toelichten.

4.1 Eén AMvB met één begrippenkader

Het Ministerie onderbouwt de keus voor vier AMvB's door de vooronderstelling, dat elke doelgroep (burgers, bedrijven, overheden) zich in het algemeen kan beperken tot kennisneming van een enkele AMvB om zijn rechten en plichten te kennen. Dat is echter niet het geval. Zo zal een ondernemer die een omgevingsvergunning wil aanvragen voor de bouw van een bedrijf (een bouwactiviteit), het Omgevingsbesluit moeten raadplegen om te weten welk bestuursorgaan bevoegd gezag is. De beoordelingsregels staan in het Besluit kwaliteit leefomgeving. De bouwvoorschriften staan in het Besluit bouwwerken leefomgeving en de milieuvoorschriften in het Besluit activiteiten leefomgeving. Het zou de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak ten goede komen, als de vier AMvB's worden gebundeld in één AMvB. Dit sluit ook aan bij Aanwijzing 104 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Het volgen van ons voorstel zal niet leiden tot vertraging, want binnen de voorgestelde AMvB kan de doelgroepenbenadering worden gebruikt, zij het dat dan niet meer de suggestie wordt gewekt dat een bepaalde doelgroep kan volstaan met kennisneming van slechts een deel van de AMvB.

De nota's van toelichting lijken ons pleidooi voor één AMvB te ondersteunen. In de eerste plaats zijn de inleidende paragrafen van die nota's grotendeels een herhaling. In de tweede plaats leidt de keus voor vier AMvB's ertoe, dat voor een aantal doorsnijdende thema's (omgevingsplan, Noordzee, participatie, gebruiksruimte, gezondheid, veiligheid en ruimtelijke kwaliteit) de toelichting - maar belangrijker, ook

de regulering - verspreid is over verschillende besluiten. In de derde plaats illustreert figuur 3.1 in het algemeen deel van de nota van toelichting op het Bkl de samenhang tussen de vier AMvB's en de decentrale regels waar het activiteiten betreft.

Een belangrijk voordeel van één AMvB is, dat kan worden volstaan met één begrippenkader. In het voorstel van het Ministerie kent niet alleen de Omgevingswet, maar ook elke afzonderlijke AMvB een eigen begrippenkader. Eén begrippenkader komt het gebruiksgemak ten goede, aangezien gebruikers zoals gezegd veelal de wet en meer dan één AMvB zullen moeten raadplegen. Als die begrippen vervolgens cursief worden afgedrukt in de tekst van de wet en de AMvB's, worden gebruikers er op een eenvoudige wijze op opmerkzaam gemaakt, dat zij te maken hebben met een in een bijlage omschreven begrip. Ons is overigens opgevallen, dat sommige begrippen niet of niet helder zijn gedefinieerd, waardoor de precieze gevolgen van bepaalde artikelen niet duidelijk is. In de bijlagen bij deze brief is een aantal voorbeelden verder uitgewerkt.

4.2 Een gelijk speelveld, rechtszekerheid en geen lokale bouweisen

Voor bronnen van milieubelasting die voornamelijk lokale effecten veroorzaken is de gemeente volgens de nota van toelichting op het Besluit kwaliteit leefomgeving het eerst aangewezen overheidsniveau om de gebiedsregie vorm en inhoud te geven. Voor de regulering van effecten van externe veiligheid, geluid, trillingen, geur en licht is het omgevingsplan het primaire instrument. Een belangrijke verandering is, dat de regels die tot doel hebben gevoelige gebouwen en locaties te beschermen tegen belasting door geluid, trillingen en geur en het waarborgen van de veiligheid niet meer door middel van algemene rijksregels rechtstreeks aan individuele bedrijven worden gesteld, maar door middel van regels in het omgevingsplan. Wij waarderen het, dat het kabinet voor deze verandering heeft gekozen - onder meer - om te bewerkstelligen dat bij de bepaling van de maximale immissie in het omgevingsplan ook voor bestaande bedrijven een betere bescherming wordt bewerkstelligd. Op basis van de instructieregels zal de gemeente bij een wijziging van het omgevingsplan waardoor nieuwbouw in de nabijheid van bedrijven mogelijk wordt gemaakt, rekening moeten houden met de externe veiligheid en de immissies van geluid, trillingen en geur op die nieuwbouw.

Keerzijde van de medaille dat de gemeente het eerst aangewezen overheidsniveau is om de gebiedsregie vorm en inhoud te geven is echter, dat daarmee een gelijk speelveld voor lokale en regionale ondernemers kan worden verstoord. Een eerlijk speelveld is voor ondernemers van levensbelang. Zo is het van belang voor onder meer 110.000 winkels en 45.000 horecabedrijven, dat hen dezelfde bescherming wordt geboden als thans gebeurt in het Activiteitenbesluit milieubeheer, waarmee die bedrijven op dit moment goed uit de voeten kunnen. Voor landelijk opererende bedrijven wordt het niet eenvoudig beter als zij te maken zouden krijgen met 390 verschillende omgevingsplannen met omgevingsregels. Daarbij is te denken aan supermarkten, fastfoodketens, groenvoorzieners, transportbedrijven, glastuinbouw en hotelketens. Lokaal opererende ondernemers concurreren met name met ondernemers in de regio en

dus met ondernemers in omliggende gemeenten. Als een café in gemeente A met strengere geluidsregels te maken krijgt dan een vergelijkbaar bedrijf in de buurgemeente B 500 meter verderop, zal dat tot hogere kosten kunnen leiden. Wij brengen dit naar voren, omdat bedrijven ervaren dat gemeenten regelmatig strengere eigen regels stellen. Het loslaten van landelijke regels moet echter niet de deur open zetten voor gemeenten om onnodig strengere eisen te stellen. Zo kunnen strengere gemeentelijke regels over roetuitstoot (art. 2.2 Bkl) de bevoorrading van bijvoorbeeld gevestigde detailhandel en horeca ernstig bemoeilijken.

In dit verband noemen wij ook het Besluit bouwwerken in de leefomgeving (Bbl). Wij zijn geen voorstander van de mogelijkheden die deze AMvB gemeenten biedt om per gemeente verschillende bouweisen ten aanzien van energiebesparing en duurzaamheid te stellen. Gemeentelijke duurzaamheidseisen kunnen leiden tot verschillende materiaal- en dus constructie-eisen. Dat betekent dat bouwconcepten minder vaak zullen kunnen worden gebruikt, hetgeen leidt tot verhoging van bouwkosten. Standaardeisen zijn voorts van groot belang in het licht van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. Het heeft decennia geduurd, voordat de verschillende gemeentelijke bouwregels waren gebundeld in het Bouwbesluit. Het loslaten van deze belangrijke verworvenheid voor het bouwende bedrijfsleven komt dat het gebruiksgemak voor architecten, aannemers en toeleveranciers niet ten goede.

Gelet op het belang van een gelijk speelveld, pleiten wij ervoor, dat het Ministerie scherp in de gaten houdt, dat gemeenten terughoudend omgaan met het stellen van eisen die dat speelveld verstoren. Zij zullen goed moeten motiveren welke nadelige gevolgen het opnemen van lokale wensen heeft voor bestaande bedrijven. Die gevolgen mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit van de gemeente te dienen doelen (art. 3:4 lid 2 Awb). Verder verzoeken wij het Ministerie om vanaf de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel te monitoren of de beoogde bescherming van bedrijven en een gelijk speelveld daadwerkelijk worden gerealiseerd. Bij die monitoring wil het bedrijfsleven graag nauw betrokken worden.

4.3 Een regierol voor provincies om leegstand te bestrijden

Voor het bestrijden van leegstand is een regierol van de provincies voor de detailhandel van groot belang. Dat geldt zeker als problemen gemeentegrensoverschrijdend zijn of een gemeente haar eigen belang moet afwegen tegen het algemeen belang van een goede ruimtelijke ordening. Dat laatste kan zich voordoen als een gemeente inkomsten verwerft uit gronduitgifte. Een provinciale regierol moet een regionaal overschot aan detailhandelsruimte voorkomen. Het bepalen van de actuele behoefte aan – nieuwe – winkelmeters dient in regionaal verband te worden bekeken. Het verzorgingsgebied van winkelcentra beweegt zich doorgaans immers ook over gemeentegrenzen heen.

4.4 Geen innerlijk tegenstrijdige bodemsaneringseisen

Artikel 13 Wet bodembescherming (Wbb) voorziet in generieke zin in het aanpakken van nieuwe bodemverontreiniging. De zorgplicht in genoemd artikel bevat onder meer een redelijkheidstoets. Deze is ook te vinden in de Nederlandse Richtlijn Bodembescherming (NRB). Thans vindt in het kader van de Aanvullingswet bodem overleg plaats over de formulering waarin deze zorgplicht in de Omgevingswet zal worden vormgegeven. Artikel 5.6 Bal bevat eveneens regels over hetzelfde onderwerp, zij het dat die niet stroken met artikel 13 Wbb. Aangezien het verwarrend is om één onderwerp op twee plaatsen – en bovendien onderling afwijkend – te regelen, stellen wij voor om artikel 5.6 Bal te laten vervallen.

4.5 Geen financiële zekerheidsstelling voor majeure risicobedrijven

Het Omgevingsbesluit geeft onder meer aan in welke gevallen via een voorschrift bij een omgevingsvergunning zekerheid kan worden vereist om financiële risico's af te dekken. Wij verzetten ons ertegen om op basis van twee incidenten opnieuw een dergelijke regeling in het leven te roepen. Zoals bekend kon het bevoegd gezag van 2003 tot en met 2009 op grond van het voormalige Besluit financiële zekerheid milieubeheer (Befize) in de milieuvergunning een plicht opnemen tot het stellen van financiële zekerheid. Deze AMvB is in 2009 ingetrokken (Stb. 2009, 406) naar aanleiding van een breed gesteunde motie van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2007/08, 29 383, nr. 97). In de motie van 2008 wordt geconstateerd, dat uit de evaluatie van het Befize blijkt dat het nut en de noodzaak van dit besluit niet aangetoond zijn, dat de risico's via de vergunningverlening en adequate handhaving door de overheid worden beperkt, en dat bedrijven onnodig worden beperkt in hun financiële ruimte.

In 2013 en 2014 zijn twee moties aangenomen waarin de regering is verzocht de mogelijkheden te onderzoeken dat bedrijven zelf zorgdragen voor de saneringskosten bij faillissement (Kamerstukken II 2013/14, 26 956, nr. 192) en om de financiële aansprakelijkheid van de overheid waar mogelijk te beperken door nadere eisen voor het opruimen van terreinen bij beëindiging van activiteiten (Kamerstukken II 2012/13, 29 826, nr. 54). Het Ministerie legt deze verzoeken ten onrechte uit als een opdracht tot het ontwerpen van een regeling. De verkenning hierover is nog gaande en heeft tot op heden niet geleid tot draagvlak voor een regeling. Wij vinden het daarom prematuur om dit nu al op te nemen. Dit strookt ook niet met een beleidsneutrale omzetting. Wij geven u in overweging de voorgestelde regeling te schrappen en later opnieuw in consultatie te brengen.

4.6 Specifieke zorgplichten niet bovenop specifieke regels

Voor de regulering van milieubelastende activiteiten wordt onder meer gebruik gemaakt van een algemene zorgplicht, specifieke zorgplichten, algemene regels in het Besluit activiteiten leefomgeving en omgevingsvergunningen. Om te voorkomen dat specifieke zorgplichten in de praktijk via daarop gebaseerde maatwerkvoorschriften gaan leiden tot een verkapt vergunningstelsel, verzoeken wij u om in de Omgevingswet op te nemen dat aan de specifieke zorgplichten in ieder geval wordt voldaan, voor zover de overige regels in het Bal worden nageleefd. Dit naar analogie van artikel 1.8 Ow.

4.7 Complexe bedrijven niet maatgevend voor beoordelingsregels milieubelastende activiteiten

De beoordelingsregels voor de milieubelastende activiteiten vallen uiteen in een algemeen deel (par. 8.5.1.1 Bkl) en een bijzonder deel (par. 8.5.1.2 Bkl). Het algemene deel bevat gronden die van toepassing zijn op alle vergunningplichtige milieubelastende activiteiten. Er is daarbij geen onderscheid gemaakt naar activiteiten waarvoor de vergunningplicht voortvloeit uit het EU-recht en de op grond van nationale overwegingen aangewezen vergunningplichtige activiteiten. Deze keuze is gemaakt vanuit een oogpunt van uniformiteit en uitvoerbaarheid van de regels. In het algemeen deel is - ongeacht de omvang en de 'Europese context' van de activiteit - de tekst van de Richtlijn industriële emissies (IED) als uitgangspunt genomen. Dit betekent bijvoorbeeld dat voor elke vergunningplichtige milieubelastende activiteit de vergunning alleen verleend kan worden indien de milieuverontreiniging geïntegreerd wordt voorkomen en beperkt, alle passende preventieve maatregelen tegen milieuverontreiniging worden genomen en er geen significante milieuverontreiniging wordt veroorzaakt. In het specifieke kader volgen dan aspect gebonden beoordelingsregels voor bijvoorbeeld geluid, externe veiligheid en luchtkwaliteit.

Wij hebben begrip voor de wens om regels te harmoniseren, maar brengen in herinnering, dat de IED uitdrukkelijk is bedoeld voor - in Nederland - circa 3.500 complexe ippc-installaties van Annex I IED. Wij maken echter ernstig bezwaar tegen het uitsluitend om redenen van harmonisatie toepassen van de IED op 25.000 bedrijven waarvoor die richtlijn niet is geschreven. Een voorbeeld waar wij vrezen voor een onjuiste toepassing is de vergunning voor een significante wijziging. In de context van de IED moet het gaan om een significante wijziging ten opzichte van reeds vergunde complexe ippc-installaties. Een dergelijke bepaling kan niet zonder meer worden toegepast op andere milieubelastende activiteiten, die van een andere orde van grootte zijn. Als dat wel gebeurt, vrezen wij dat een vergunning noodzakelijk wordt voor een in IED-termen onbeduidende wijziging, die door het bevoegd gezag of de rechter bij niet-complexe activiteiten als vergunningplichtig wordt gezien. Dat zou een lastenverzwaring opleveren voor de desbetreffende bedrijven, mede vanwege de herinvoering van leges.

Wij stellen voor om ervoor te zorgen dat het geharmoniseerde toetsingskader voor milieubelastende activiteiten wordt toegepast met het oog op de aard van die activiteiten. Dat betekent bijvoorbeeld ook dat het al dan niet opleggen van een monitoringsplicht, alsmede meet- en rapportagevoorschriften in redelijke verhouding moeten staan tot de aard van de activiteiten en de effecten daarvan voor de fysieke leefomgeving.

4.8 Eén set voorschriften of algemene regels per bedrijf

Wij herhalen ons pleidooi om ervoor te zorgen dat een ondernemer slechts een enkel document hoeft te raadplegen om zijn rechten en plichten te kennen. Voor het gros van de bedrijven is ons pleidooi gevolgd door het opnemen van voorschriften in het Besluit activiteiten leefomgeving. Complexe bedrijven (art. 3.5 Bal) moeten echter ook voldoen aan – te – veel voorschriften in die AMvB. Die voorschriften zijn geschreven voor het MKB. Voor complexe installaties vormen zij een keurslijf, dat een forse inbreuk betekent op een werkelijk integrale benadering. Ook blijkt uit de huidige praktijk dat een combinatie van vergunning met algemene regels grote uitvoeringsproblemen geeft bij zowel bedrijven als hun bevoegd gezag. Wij pleiten er dan ook voor om – in termen van het Ministerie – alle algemene regels in hoofdstuk 4 Bal ‘uit te zetten’ voor omgevingsvergunningplichtige bedrijven, maar in elk geval voor complexe bedrijven, en ondernemers de mogelijkheid te bieden het bevoegd gezag te verzoeken bepaalde regels met maatwerkvoorschriften in de omgevingsvergunning in al dan niet gewijzigde vorm ‘aan te zetten’ als zij dat wensen.

4.9 Bij complexen van bedrijven moet clusteraanpak mogelijk blijven

Complexen van bedrijven, zoals Chemelot en de High Tech Campus Eindhoven (HTCE) mogen als gevolg van de stelselherziening niet in een nadeliger positie komen. Deze complexen hebben soms tientallen jaren naar volle tevredenheid van de overheid een clusteraanpak vorm gegeven binnen het huidige omgevingsrecht. De Omgevingswet en de AMvB's moeten dergelijke complexen van bedrijven faciliteren met onder meer één document en één bevoegd gezag.

In dat verband vragen wij aandacht voor bedrijfsterreinen, die liggen binnen meer gemeenten en ook milieueffecten hebben binnen meer gemeenten. Bedrijven in die positie willen niet geconfronteerd worden met omgevingsplannen waarin iedere gemeente haar eigen omgevingswaarden kan stellen. Die omgevingswaarden kunnen van elkaar verschillen of onderling tegenstrijdig zijn. Wij pleiten ervoor om in het Omgevingsbesluit duidelijke waarborgen op te nemen om dat te voorkomen. Een provinciale regierol zou hier soelaas kunnen bieden.

4.10 Aansluiting bij EU-recht verduidelijken

VNO-NCW en MKB-Nederland hebben er steeds voor gepleit, dat waar mogelijk meer aansluiting wordt gezocht bij het begrippenkader van het Europese recht. Dat dit thans wordt gerealiseerd is winst, maar met de uitwerking hebben wij problemen.

Die uitwerking dient beleidsneutraal te zijn en niet verder te gaan dan het Europese recht voorschrijft. Anders dan het Ministerie steeds naar voren brengt, is dat thans niet het geval. Als voorbeeld noemen wij artikel 8.7 Bkl, dat de algemene beoordelingsregels bevat voor de aanvraag voor een milieubelastende activiteit. Lid 1 bepaalt onder meer, dat de omgevingsvergunning alleen mag worden verleend als is ‘verzekerd’ dat er geen significante milieuverontreiniging wordt veroorzaakt. Het gebruik van de term ‘verzekerd’ suggereert, dat het bevoegd gezag zeker is dat hieraan is voldaan. Een dergelijke absolute zekerheid zal naar verwachting leiden tot terughoudendheid bij vergunningverlening en tot meer onderzoekslasten. Het gebruik van dergelijke absolute termen gaat veel verder dan de Richtlijn industriële emissies vraagt. Die geeft aan, dat het een beginsel betreft, geen absolute eis (art 11 IED).

Voorts bepleiten wij opnieuw om artikel 4 lid 3 IED, dat toestaat dat in een vergunning meerdere exploitanten kunnen worden geadresseerd, ook wordt geïmplementeerd in de Omgevingswet. In de chemische industrie met grote installaties met toebehoren is het wenselijk dat van deze mogelijkheid ook gebruik kan worden gemaakt.

4.11 Zorgvuldiger gebruik van pseudoregelgeving

Wij ondersteunen artikel 5a van de Aanwijzingen voor de regelgeving, dat bepaalt dat algemeen verbindende voorschriften, interne regelingen en beleidsregels worden gebruikt voor het normeren van gedragingen, handelingen of bevoegdheden en dat van het gebruik van richtlijnen en circulaire's zoveel mogelijk wordt afgezien. Daarbij dient met het volgende rekening te worden gehouden.

Artikel 4.141 Bal verwijst naar elf en artikel 4.11 Bbl naar negen verschillende NEN-normen. Voor een goede implementatie in de praktijk is het gewenst dat alle NEN-normen waarnaar verwezen wordt, gratis beschikbaar komen. Dat volgt uit het adagium dat iedereen de wet behoort te kennen.

Verder vragen wij aandacht voor het veelvuldig integraal verwijzen naar een publicatie uit de Publikatiereeks Gevaarlijke Stoffen (PGS). Zo bepaalt artikel 4.499 Bal (externe veiligheid: PGS), dat een tankinstallatie moet voldoen aan PGS 30. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft eerder uitgesproken, dat in een vergunningvoorschrift slechts kan worden volstaan met een verwijzing naar een richtlijn (in casu betrof het PGS 15), als voldoende duidelijk is welke verplichtingen in het concrete geval uit die richtlijn voortvloeien (ECLI:NL:RVS:2010:BN7026). Het integraal van toepassing verklaren van een PGS-document vormt bovendien een aanscherping van de huidige regelgeving,

waarin een PGS slechts een document is waarmee bij vergunningverlening rekening dient te worden gehouden. In de huidige praktijk wordt voor iedere van toepassing zijnde PGS in de omgevingsvergunning aangegeven welke artikelen uit de PGS nageleefd dienen te worden. Het huidige systeem schept duidelijkheid en maakt een individuele afweging mogelijk. Wij verzoeken u daarom de PGS-beoordeling bij de vergunningverlener te laten en niet integraal naar een PGS-document te verwijzen in het Besluit activiteiten omgevingsrecht.

In de derde plaats bepleiten wij om slechts te verwijzen naar die normen, waarvoor dat noodzakelijk is en dan alleen als er voldoende draagkracht bestaat voor die normen.

5. Het vervolgtraject

Wij waarderen de consultatie als een proces om een kwaliteitsslag te maken en het draagvlak voor de uitvoeringsregels te versterken. Om die reden willen wij dan ook graag overleg over de door ons in deze brief genoemde hoofdpunten.

Verder stellen wij het op prijs om ook verder intensief te worden betrokken bij het vervolgtraject.

ICT ontwikkelen in samenspraak met bedrijfsleven

Goed werkende ICT-voorzieningen zijn essentieel voor een goede implementatie van de Omgevingswet en de AMvB's in de praktijk. Het is belangrijk dat de ICT-voorzieningen volledig klaar zijn en werken voordat de nieuwe regels in werking treden. De in bijlage 1 genoemde vertegenwoordigers van de brancheorganisaties en bedrijven zijn dan ook graag bereid om nauw aangesloten te blijven bij de ontwikkeling van ICT-tools.

Overgangsrecht

In dit verband vragen wij ook aandacht voor het overgangsrecht. De AMvB's mogen er niet toe leiden dat bedrijven die thans aan alle eisen voldoen, als gevolg van de inwerkingtreding daarvan plotseling in overtreding zijn. Mochten bedrijven onverhoopt tot extra maatregelen worden gedwongen, dan dienen zij gebruik kunnen maken van een adequate regeling voor nadeelcompensatie. Ten slotte merken wij nog op, dat overgangstermijnen wel moeten zijn gerelateerd aan de aard van de activiteiten en hoogte van de investeringen. Zo moet bij ontgrondingen bijvoorbeeld worden gedacht aan een overgangstermijn van ten minste 20 jaar.

Evaluatie

De omvang van de stelselherziening maakt het nodig om nauwgezet de vinger aan de pols te houden voor wat betreft de gevolgen voor bedrijven. Wij zullen u dan ook informeren over hetgeen ons uit de achterban ter ore komt. Daarnaast verzoeken wij u om een Evaluatiecommissie in te stellen, die bewaakt dat de in het vooruitzicht gestelde voordelen ook worden gerealiseerd.

6. Bijlagen

De reacties en verbetervoorstellen, die onze betrokken branche-organisaties en bedrijven op artikelniveau hebben gemaakt (bijlagen 2-5) geven wij graag aan u mee. Een deel van deze reacties en verbetervoorstellen treft u ook aan in de individuele reacties van deze branche-organisaties en bedrijven op de internetconsultatie. Wij beogen dan ook niet volledig te zijn. Het aantal indieners van een reactie is niet bepalend voor het belang dat aan de desbetreffende reactie moet worden gehecht. Aangezien elke reactie of verbetervoorstel primair de verantwoordelijkheid is van de indiener en hij of zij die ook het beste kan uitleggen en verdedigen, treft u in bijlage 1 een overzicht aan van de vertegenwoordigers van branche-organisaties en bedrijven die specifieke opmerkingen hebben aangedragen. Deze vertegenwoordigers stellen het op prijs als u bij vragen over hun specifieke bijdragen rechtstreeks contact met hen opneemt. Op de andere punten zijn wij graag bereid een toelichting te geven.

Hoogachtend,



Mr. J.M. Lammers
Directeur Economische Zaken