

Rondetafelgesprek over de AMvB's voor de Omgevingswet

meer informatie: Adinda Lodders (06-1288 2887 / alodders@lto.nl) of Gerbrand van 't Klooster (06-1042 3951/ gvanthlooster@lto.nl)

Waardering voor inzet stelselherziening omgevingsrecht

Ondernemers willen natuurlijk ruimte om te ondernemen, maar bovenal willen zij een consistent beleid en regelgeving die onderling goed samenhangt, rekening houdt met economische wetmatigheden zoals de noodzaak van een gelijk speelveld en gewoon duidelijkheid verschaft over de regels en bijbehorende normstelling waaraan in de bedrijfsvoering moet worden voldaan. Regels moeten uitvoerbaar en toepasbaar zijn en worden gehandhaafd om oneerlijke concurrentie op regelgeving te voorkomen.

De stelselherziening van het omgevingsrecht helpt de thans zeer uitgebreide regelgeving - neergelegd in meer dan 100 wetten, AMvB's en richtlijnen - te ordenen en te stroomlijnen. LTO Nederland heeft waardering voor de moed en volharding van achtereenvolgende kabinetten en is 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).

Regels voor ondernemers nog in ontwikkeling

LTO Nederland vindt de opzet van de vier AMvB's onder de Omgevingswet onderling helder. Er is duidelijk afgebakend wat in welke AMvB wordt geregeld. De opbouw van het Bal waarin de milieubelastende activiteiten richtingwijzer (hoofdstuk 3) zijn onderverdeeld naar bedrijfstak (bijvoorbeeld paragraaf 3.6 agrarische sector) en sectoren is een verbetering ten opzichte van het Activiteitenbesluit milieubeheer (Abm). Belangrijk is immers dat bedrijven gemakkelijk kunnen nagaan aan welke voorschriften moet worden voldaan. Een duidelijke omschrijving van de activiteiten (hoofdstuk 4) alsook van het toepassingsbereik zijn hiervoor voorwaarden. Aanvankelijk zouden de voorschriften uit de bestaande AmvB's zoveel mogelijk beleidsneutraal worden omgezet naar het Bal. Dat blijkt niet altijd het geval.

Voor de landbouw geldt dat op zich het huidige Activiteitenbesluit werkbaar is. Wij hebben geen behoefte aan grote veranderingen. Ondanks de op zich overzichtelijke opzet van het Bal kunnen door het grote aantal bepalingen veranderingen worden doorgevoerd die bij de toepassing ervan onbedoelde gevolgen hebben. De vervanging van middelvoorschriften door doelvoorschriften kan het neveneffect hebben dat huidige vanzelfsprekende oplossingen opnieuw worden beoordeeld en soms meer ruimte krijgen, maar soms ook minder. In onze reactie op het Bal (in het kader van de consultatie) geven we daarvan diverse voorbeelden.

Een zorgpunt is ook de aansluiting van de nieuwe AMvB's op andere wetgeving, zoals de mestwetgeving en de wetgeving rondom gewasbeschermingsmiddelen. Het ministerie geeft aan dat de voorschriften op tal van onderdelen nog in ontwikkeling zijn. Belangrijk is dat de consequenties goed worden overdacht en veranderingen niet overhaast worden doorgevoerd. LTO Nederland heeft in het afgelopen jaar diverse malen overleg gevoerd met het ministerie en hecht er aan het overleg met het ministerie te kunnen voortzetten om tot adequate en praktische formuleringen te komen.

Flexibiliteit is goed maar let op rechtszekerheid, overgangsrecht en gelijk speelveld

De stelselherziening geeft een grotere flexibiliteit aan overheden om maatregelen te treffen die aansluiten bij de omgevingsvisie en passend worden geacht voor de omgevingskwaliteiten. De Omgevingswet geeft aan dat instructieregels worden vastgesteld. Het Besluit Kwaliteit Leefomgeving voorziet daarin. Regels kunnen onder meer worden gesteld over de in het omgevingsplan op te nemen of opgenomen omgevingswaarden, de in het omgevingsplan op te nemen regels (voor zover het betreft regels voor functies op locaties en regels

voor een afwijkactiviteit), het stellen van instructieregels in een omgevingsverordening en het stellen van maatwerkvoorschriften. Belangrijke instructieregels voor de landbouw zijn ondermeer degenen die betrekking hebben op geur, geluid, luchtkwaliteit en erfgoed. De instructieregels (hfdst 5 BKL) geven gemeenten ruime mogelijkheden van de standaardnormen af te wijken binnen zekere bandbreedten. Het ontbreken van overgangsrecht voor omgevingsplannen lijkt in het bijzonder een tekortkoming. LTO Nederland benoemt in dit verband een aantal aandachtspunten.

- de bestaande omgevingssituatie, met de aanwezigheid van bedrijven, infrastructuur burgerbebouwing enzovoorts moet ons inziens uitgangspunt zijn bij het vaststellen van de normstelling in omgevingsplannen. Als daaraan niet kan worden voldaan is voorgeschreven dat een programma moet worden vastgesteld. Dit kan ten opzichte van de huidige situatie gevolgen hebben voor de ontwikkelruimte;
- wat is de positie van bedrijven als de omgevingsvergunning van het bedrijf soepeler normen heeft voor bijvoorbeeld voor geur, geluid en luchtkwaliteit, dan die welke staan in de instructieregels en/of in het omgevingsplan?;
- graag ziet LTO Nederland een overgangsregeling waarin is geregeld dat bestaande vergunningen en ontwikkelingsruimte op basis van de huidige regelingen (Activiteitenbesluit en bestemmingsplannen) wordt gerespecteerd. De AMvB's mogen er niet toe leiden dat bedrijven die op dit moment aan alle eisen voldoen, als gevolg van de inwerkingtreding daarvan plotseling in overtreding zijn;
- voorts maakt de voorgestelde flexibiliteit het mogelijk dat naastgelegen gemeenten voor bijvoorbeeld geur en geluid verschillende normen vaststellen. Vanuit het oogpunt dat een gelijk speelveld voor bedrijven van groot belang is, is dat onwenselijk. LTO Nederland vindt daarom dat gemeenten alleen zouden moeten kunnen afwijken van de normen van de instructieregels als zij dat deugdelijk motiveren en onderbouwen met tenminste een impactonderzoek waarin ook de economische gevolgen worden betrokken. LTO Nederland doet de suggestie hiervoor landelijk duidelijke handreikingen op te stellen;
- het zou voor zich moeten spreken dat de “beleidsvrijheid die bevoegde gezagen gebruiken” gemonitord en geëvalueerd wordt en zo nodig aanleiding moet geven tot aanpassing van de instructieregels.

Maatwerkvoorschriften bij vergunningverlening zijn nodig maar beperk onderzoeklasten

Gemeenten krijgen meer mogelijkheden om af te wijken van algemene regels door het stellen van maatwerkregels in de omgevingsplannen, echter ook bij de vergunningverlening voor bedrijfsactiviteiten is maatwerk t.a.v. het stellen van voorschriften mogelijk. Maatwerk vereist een motivatie waarom van algemene regels wordt afgeweken. Op verzoek van het bevoegd gezag (art. 2.14) worden de gegevens en bescheiden verstrekt die nodig zijn voor het stellen van een maatwerkvoorschrift op initiatief van het bevoegd gezag, voor zover degene die de activiteit verricht er redelijkerwijs de beschikking over kan krijgen.

LTO Nederland maakt zich zorgen over de onderzoekslast die de toepassing van de bepaling kan veroorzaken. Dat klemmt te meer daar ook als het bevoegd gezag zelf initiatief neemt om maatwerkvoorschriften te stellen daarom kan worden gevraagd. LTO Nederland vindt een nadere afbakening op zijn plaats. Omdat maatwerkvoorschriften voor zeer veel activiteiten mogelijk zijn of worden voorgeschreven ligt er in de eerste plaats een taak bij de overheid zelf om de kaders waarbinnen deze gegeven de specifieke kenmerken van de omgeving kunnen worden gesteld, te onderzoeken en te onderbouwen.

Neem bepalingen Wet ammoniak en veehouderij op in BKL

LTO Nederland vindt dat in het BKL duidelijkheid moet worden verschaft over de mate van bescherming van natuurgebieden – geen Natura2000 gebieden zijnde - tegen verzuring in

het kader van de besluitvorming over de toepassing van de Omgevingswet. LTO Nederland pleit ervoor de bepalingen van de WAV daarom onverkort in het BKL op te nemen. Voor grotere bestaande en verzuring-gevoelige natuurgebieden die hiervan geen onderdeel zijn maar wel behoren tot de door provincies aangewezen EHS geldt thans de Wet ammoniak en veehouderij. In de 90-er jaren van de vorige eeuw is hierover veel juridische en politieke strijd geleverd. Een moeizame weg langs verschillende wettelijke regelingen resulteerde uiteindelijk op 31 januari 2002 in de invoering van de Wet ammoniak en veehouderij. Hoewel door de jurisprudentie t.a.v. Natura2000 gebieden de werking van deze wet aanmerkelijk is beperkt (waardoor de invoering van de PAS nodig werd) is deze wet wel degelijk nog relevant zowel uit het oogpunt van de bescherming van natuur als het verschaffen van zekerheid aan bedrijven.

Minder veehouderijbedrijven onder algemene regels dan in huidig Activiteitenbesluit

In de toelichting op de wet en het Bal staat genoemd dat zoveel mogelijk bedrijven onder de algemene regels zullen vallen. In 95% van de activiteiten zou dat het geval zijn. Bij de veehouderij is het tegendeel aan de orde. In artikel 3.164, lid 2 wordt de grootte-grens van veehouderijbedrijven om onder de algemene regels te kunnen vallen scherp verlaagd. In het huidige Activiteitenbesluit ligt de grens voor varkens- en kippenbedrijven bij de IPPC grens (750 zeugen, 2.000 vleesvarkens en 40.000 kippen). In het ontwerpbesluit is deze nieuwe grens 50 zeugen, 50 vleesvarkens of 2.500 kippen. Ook voor geiten en schapen (van 2.000 nu naar 50 straks) en voor vleesrunderen (1.200 naar 50) zijn de grenswaarden zeer fors aangescherpt. Voor paarden zijn de grenswaarden verlaagd van 100 naar 50 paarden. In de toelichting wordt verwezen naar de MER-beoordelingsplicht en dat alleen voor de MER aspecten een vergunningplicht geldt. Deze regeling is op zijn minst verwarrend. LTO Nederland verzoekt een praktische invulling waarbij voor (zoveel mogelijk) bedrijfsactiviteiten als uitgangspunt de algemene regels gelden.

Geen melding voor terugkerende reguliere bedrijfsactiviteiten

In het BAL is een verbod opgenomen om te starten met een activiteit, tenzij daarvan 4 weken van tevoren een melding is gedaan. Echter diverse activiteiten betreffen bedrijfsactiviteiten die geregeld worden uitgevoerd als onderdeel van een normale bedrijfsuitoefening. Zo zijn in het BAL bijvoorbeeld regels voor telkens terugkerende activiteiten gesteld als het aanmaken van gewasbeschermingsmiddelen, het reinigen van emballage voor het opslaan van gewassen, het spoelen ervan enzovoorts. Betekent dit dat een ondernemer telkens minimaal 4 weken voordat bijvoorbeeld spuitvloeistof t.b.v. het besproeien van gewassen wordt aangemaakt (hetgeen voor sommige gewassen een wekelijks terugkerende activiteit is) daarvan de gemeente op de hoogte moet stellen? LTO Nederland meent dat hier sprake moet zijn van een ondoordachte formulering en vindt dat het vooraf melden moet worden beperkt tot de initiële start of het initieel inrichten van een bedrijfsactiviteit.

Reikwijdte van de zorgplicht in het BAL schept onduidelijkheid

Het BAL kent een algemene zorgplichtbepaling. Daarnaast is er een specifieke zorgplichtbepaling. Die vormt voor alle categorieën van activiteiten het fundament waarop de meer uitgewerkte regels voortbouwen en geldt ook naast een eventuele vergunningplicht. De toelichting vermeldt dat deze brede toepassing als voordeel heeft dat meer uitgewerkte regels beperkt kunnen blijven tot de hoofdzaken en dat in algemene regels en vergunningen geen voorschriften meer hoeven te worden opgenomen die vanzelfsprekend zijn. Aanvullend kunnen maatwerkvoorschriften worden gesteld. Daardoor is niet duidelijk tot hoever de zorgplicht reikt en dreigt rechtsonzekerheid. Tenminste zou duidelijk moeten zijn dat als wordt voldaan aan de voorschriften in het BAL tevens is voldaan aan de zorgplicht. Met andere woorden, dat in dat geval voor de betreffende activiteit geen aanvullende eisen worden gesteld.

ICT moet ruim vóór invoering Omgevingswet gereed zijn

De Omgevingswet heeft grote impact op bedrijven. Om de invoering zo soepel mogelijk te laten verlopen is een goed functionerende ICT ter ondersteuning van de bedrijven een voorwaarde. De nieuwe wetgeving moet niet eerder ingaan dan dat de benodigde ICT-voorzieningen beschikbaar zijn, getest zijn én gebleken is dat ze volledig functioneren.

Tot slot: noodstopprocedure, evaluatie en platform

LTO Nederland vindt dat er een noodstopprocedure ingevoerd moet worden, zodat onbedoelde gevolgen snel hersteld kunnen worden. Daarnaast is een tijdige evaluatie nodig waarbij betrokken moet worden of de stelselwijziging heeft geleid tot lagere administratieve kosten en onderzoekslasten (zowel voor bevoegd gezag, als ondernemers), of onvoorziene praktische knelpunten heeft opgeleverd. LTO Nederland pleit ervoor dat er de eerste jaren een platform is waarbij onder regie van het Rijk, provincies, gemeenten en handhavende instanties met de sector spreken over de interpretatie van regels, knelpunten en verbeteringen.