

Artikel

Het Besluit activiteiten leefomgeving

Mr. G.C.W. (Godert) van der Feltz*

1 Inleiding

De kern van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)¹ wordt gevormd door rijksregels, dat wil zeggen: algemeen verbindende voorschriften voor activiteiten. De regels van het Bal zien met name op veiligheid, gezondheid, luchtkwaliteit, bodem, de kwaliteit van watersystemen, doelmatig gebruik van energie en doelmatig beheer van afvalstoffen en afvalwater.² Het Bal geeft voorts aan welke ruimte er is om van die regels af te wijken en wanneer naast of in plaats van algemene regels een vergunning nodig is. Het is daarmee de opvolger van (met name) het Activiteitenbesluit milieubeheer. Ik zal in deze bijdrage vooral ingaan op de systematiek van het Bal en de rol van het Bal in het omgevingsrecht.³ Definities heb ik opgenomen in voetnoten. De nota's van toelichting (hierna: NvT's) van de vier besluiten onder de Omgevingswet bevatten vergelijkbare tamelijk uitvoerige verhandelingen over motieven en beginselen zoals 'decentraal, tenzij', 'de voordelen van de stelselwijziging', enzovoort. Ik laat die buiten beschouwing en leg de nadruk op aspecten van het Bal.

* Mr. G.C.W. van der Feltz is advocaat bij Van der Feltz Advocaten.

- In deze bijdrage bespreek ik het ontwerp van het Besluit activiteiten leefomgeving, zoals dat voor de consultatie is gepubliceerd op 1 juli 2016. Ter wille van de leesbaarheid duid ik het aan als 'het Bal'. De resultaten van de consultatie zijn inmiddels gepubliceerd op internet. Bespreking van de reacties gaat het kader van deze bijdrage te buiten. Naar de opstellers van het Bal verwijs ik als naar 'de minister'. Zie over het Bal ook E. Alders, Het Bal is geopend, BR 2016/68 en V.M.Y. van 't Lam & J.R. van Angeren, Milieubelastende activiteiten in de Omgevingswet, TBR 2016/132.
- NvT, p. 72-73; de NvT valt uiteen in een algemeen deel (NvT algemeen) en een artikelsgewijs commentaar (NvT artikelsgewijs).
- Daarom blijven de specifiekere hoofdstukken 5 t/m 13 buiten beschouwing.

2 Inhoud in vogelvlucht

Het Bal geeft regels voor milieubelastende activiteiten⁴ en lozingen (hoofdstuk 2 t/m 5), activiteiten op plaatsen waar extra regulering nodig wordt geacht (bij waterstaatswerken, (spoor)wegen en luchthavens (hoofdstuk 6 t/m 10), cultureel erfgoed en werelderfgoed (hoofdstuk 11 en 12), zwemmen en baden (hoofdstuk 13) en grondwateronttrekking en ontgrondingen op land en aan regionale wateren (hoofdstuk 14). De regels zijn afkomstig uit een groot aantal (24) algemene maatregelen van bestuur (hierna: AMvB's) en een aantal wetsbepalingen (Wet milieubeheer (Wm) en Monumentenwet 1988)⁵ en ze vormen de implementatie van een lange reeks Europese verordeningen en richtlijnen.⁶ Het Bal is voor een deel nog leeg ('gereserveerd').⁷ Dat deel zal (waarschijnlijk bij de invoeringswet en het invoeringsbesluit) nog volgen. Bij de ordening van het Bal is gekozen voor het perspectief van de initiatiefnemer.⁸ Bij het schrijven van het Bal is ernaar gestreefd dat die initiatiefnemer alles wat *zijn* activiteiten betreft (regels, vergunningplicht) bij elkaar aantreft.

- Milieubelastend is een activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk of een wateronttrekkingsactiviteit (definitie in bijlage 1.1 bij de Omgevingswet); de term 'activiteit' wordt onder de Omgevingswet niet gedefinieerd. Hij heeft dus (totdat het recht gaat verfijnen en nuanceren) de gewone taalkundige betekenis.
- Zie voor de verhouding tussen de voorafgaande regelgeving en het Bal de NvT algemeen op hoofdstuk 14, p. 128.
- Zie voor de voor het Bal belangrijkste EU-regelgeving: NvT algemeen, par. 1.43, p. 133 e.v.
- Bijv. spoorwegemplacementen, middelgrote stookinstallaties, gewasbeschermingsmiddelen in de open lucht en andere agrarische onderwerpen, activiteiten rond spoorwegen (hoofdstuk 9) en luchthavens (hoofdstuk 10), zwemmen en baden (hoofdstuk 13).
- Met 'initiatiefnemer' wordt vaak de drijver of exploitant bedoeld. Die laatste term gebruik ik hierna, omdat ik hem duidelijker acht.

3 Functies van het Bal in het omgevingsrecht

In het Bal kan een exploitant vinden aan welke algemene regels hij moet voldoen, wie ter zake van die regels bevoegd gezag is (belangrijk voor maatwerk en handhaving) en welke informatie er bij een melding moet worden verstrekt. De minister gaat ervan uit dat voor 95 procent van de exploitanten alle relevante regels in het Bal staan. Daarnaast zal de exploitant bij de planning van nieuwe activiteiten het omgevingsplan moeten raadplegen.

De eerste functie van het Bal is dat men er kan vinden of een bepaalde activiteit milieubelastend wordt geacht en wel in een mate dat er algemene regels voor die activiteit zijn gesteld ter bescherming van de fysieke leefomgeving (voorheen, smaller: het milieu). De tweede (instrumentele) functie van het Bal is dat men er (via de richtingaanwijzers van hoofdstuk 3) kan ontdekken welke regels er op een bepaalde activiteit (bedrijfstak) van toepassing zijn. De derde functie van het Bal is dat het de algemene rijksregels bevat, in de hoofdstukken 2 tot en met 5 (art. 2.1 Bal). Rijksregels kunnen worden gegeven in verband met (a) aan het Rijk toebedeelde taken (art. 2.19 Omgevingswet) of (b) internationaalrechtelijke verplichtingen en (c) om een gelijk speelveld (voorbeeld: voorgeschreven gebruik van beste bestaande technieken (BBT)) en eenzelfde beschermingsniveau te garanderen. Er bestaat een spanning tussen enerzijds het creëren van een gelijk speelveld en handhaving van het bestaande beschermingsniveau en anderzijds het bieden van méér afwegingsruimte voor het decentrale bevoegde gezag (een van de doelstellingen van de Omgevingswet).

4 De regels van het Bal en die van het omgevingsplan

De Omgevingswet ziet zowel op bescherming als op benutting van de fysieke leefomgeving. De regels die zien op bescherming van de fysieke leefomgeving geven per definitie ook aan welke effecten in beginsel zijn toegelaten (en daarmee: hoe de fysieke leefomgeving mag worden benut). Uitgangspunt is dat niet elke milieubelastende activiteit overal kan worden toegelaten, ook al worden de rijksregels voor die activiteit in acht genomen. De activiteit moet immers ook passen in de (maximum)immissies⁹ die in de omgeving zijn toegelaten ingevolge het omgevingsplan. Zou toepassing van rijksregels van een type activiteit leiden tot overschrijding van immissienormen, dan wordt ofwel dat type activiteit ter plaatse niet toegelaten ('functies toedelen'), ofwel de algemene regel met betrekking tot die activiteit aangepast via een omgevingsvergunning (als sprake is van ver-

9. Immissies: de mate van blootstelling aan bepaalde emissies (geluid, emissies naar de lucht, enz.).

gunningplicht) of via maatwerk, gericht op het beperken van emissies. Het kan ook zijn dat (lokaal) een bepaalde omgevingswaarde¹⁰ wordt overschreden. Dat leidt niet direct tot een beperking van de activiteit, maar zo'n overschrijding moet worden aangepakt met een programma, dat wel kan leiden tot beperkingen.

5 Systematiek van het Bal

Na algemene bepalingen (hoofdstuk 1 en 2) volgt in hoofdstuk 3 een set 'richtingaanwijzers'. Dat zijn bepalingen waarin staat welke regels die verderop (hoofdstuk 4 en 5) in het Bal zijn opgenomen op een bepaalde milieubelastende activiteit van toepassing zijn. Die regels zijn vervolgens te vinden in hoofdstuk 4 (algemene regels, vooral bestaande uit preventieve maatregelen en beste bestaande technieken). Bepaalde onderwerpen die bij veel activiteiten ('deelactiviteiten')¹¹ terugkomen, zijn ondergebracht in een zogenoemde module¹² in hoofdstuk 5. De reden daarvoor is dat ze anders in hoofdstuk 4 bij elke activiteit waarop deze regelcomplexen van toepassing zijn, herhaald zouden moeten worden.

In hoofdstuk 4 is de regelgeving gegroepeerd vanuit de bedrijfstakken, net zoals het geval was vóór de inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit milieubeheer (2008), in de tijd van (bijvoorbeeld) het Besluit brood- en banketbakkerijen milieubeheer (1996), later het Besluit detailhandel en ambachtsbedrijven (1998). De exploitant van een enigszins omvangrijk bedrijf moet echter behalve bij de regels van zijn eigen branche, ook te rade gaan bij de 'bedrijfs overstijgende activiteiten' om (bijvoorbeeld) te zien wat de regels zijn voor zijn natte koeltoren (par. 3.2.4).

Aldus kent het Bal een systematiek in lagen:¹³

- In hoofdstuk 2 staat een aantal regels die gelden voor alle milieubelastende en lozingsactiviteiten (laag 1). Daar treft men onder meer aan: de specifieke zorgplicht.
- In hoofdstuk 3 worden de activiteiten die onder algemene rijksregels vallen onderverdeeld naar bedrijfstakken en typen bedrijven (laag 2). Afdeling 3.2 bevat 'bedrijfstakoverstijgende activiteiten', dat wil zeggen: activiteiten die niet ondubbelzinnig aan één bedrijfstak te koppelen zijn (zoals de regels ter implementatie van de Seveso-richtlijn) en activiteiten die in alle bedrijfstakken kunnen voorkomen (zoals een windturbine, stookinstallatie of opslag van gevaarlijke stoffen).
- In hoofdstuk 4 staan doel- en middelvoorschriften. Via de richtingaanwijzer van hoofdstuk 3 moet worden beoordeeld welke paragrafen van hoofdstuk 4 van

10. Zoals maximaal toegelaten concentraties van bepaalde stoffen in lucht of bodem en maximaal toelaatbaar geacht geluidniveau.

11. NvT algemeen, p. 63.

12. Het woord 'module' is niet gedefinieerd. Modules zijn groepjes regels die van toepassing zijn op bepaalde activiteiten.

13. NvT algemeen, p. 62.

toepassing zijn op een bepaalde bedrijfsactiviteit (laag 3).

- Hoofdstuk 5 bevat de modules (laag 4). Deze gelden (net als de doel- en middelvoorschriften van hoofdstuk 4) voor een bepaalde bedrijfstak als dat in hoofdstuk 3 (via de richtingaanwijzer, dan: laag 3) of in hoofdstuk 4 (via voorschriften, dan: laag 4) is bepaald.
- In de voorschriften en in de modules wordt verwezen naar normbladen, richtlijnen en dergelijke. Die zouden men als de vijfde laag kunnen beschouwen.
- Er komt onder het Bal nog een laag te hangen in de vorm van een ministeriële regeling (op grond van art. 4.3 Omgevingswet).

6 Het Bal is niet compleet: aanvulling in nadere regels en beleid

Ter uitvoering van het uitgangspunt ‘decentraal, tenzij’ is in het Bal het aantal voorschriften (in de terminologie van de Omgevingswet: ‘rijksregels’) voor milieubelastende activiteiten beperkt. Met name regels voor activiteiten zonder significante milieueffecten zijn geschrapt. Te denken valt aan de voorschriften omtrent niet-meldingsplichtige activiteiten uit het Activiteitenbesluit milieubeheer. Dat men er met vierhonderd bladzijden regelgeving zou zijn wat betreft de rijksregels voor milieubelastende activiteiten is overigens een te zonnige kijk op de situatie. De regulering onder het Bal is veel uitgebreider. De regels van het Bal bevatten talloze verwijzingen naar vele andere regelcomplexen.¹⁴ Welke versie van een norm of richtlijn moet worden gebruikt, wordt vastgelegd in de nog op te stellen ministeriële regeling (art. 1.2 Bal). Daarnaast kan het (bij twijfel over de correcte implementatie) nodig zijn om direct werkende bepalingen uit Europese richtlijnen en Europese verordeningen te raadplegen, bijvoorbeeld de richtlijn industriële emissies (RIE) en REACH-verordening, de kaderrichtlijnen afvalstoffen en water, de mer-richtlijn, de Seveso-richtlijn en de verdragen van Granada (architectuur) en Valletta (archeologie).¹⁵

7 Toepassingsbereik en essentiële begrippen¹⁶

7.1 Toepassingsbereik

Het Bal gaat ingevolge art. 2.1 over milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk die bij die milieubelastende activiteit worden verricht. Dit is dan ook het toepassingsbereik van het Bal.

7.2 Oogmerken

In art. 2.2 worden de oogmerken beschreven waarmee in het Bal voorschriften worden gesteld. Het gaat om zaken als het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en van de kwaliteit van het milieu, het beperken van risico's en het voorkomen of beperken van de gevolgen als die toch intreden, het voorkomen, althans beperken van allerlei vormen van hinder, enzovoort. Het belang van deze bepaling zit hem er met name in dat een eventuele wijziging (maatwerk) of afwijking van de voorschriften in dezelfde sleutel moet staan. Het artikel vergemakkelijkt daarmee een toets aan het specialiteitsbeginsel.

7.3 Bevoegd gezag

In art. 2.4 wordt het bevoegd gezag voor de voorschriften (rijksregels) van het Bal aangewezen (zie ook par. 4.1.3 Omgevingswet). Dat bevoegd gezag kan het bestuursorgaan zijn waaraan een melding moet worden gedaan, dat een maatwerkvoorschrift kan opleggen en dat verantwoordelijk is voor handhaving. Het bevoegd gezag voor de verlening en handhaving van omgevingsvergunningen wordt in het Omgevingsbesluit aangewezen. Als een activiteit (complex bedrijf) een omgevingsvergunning heeft voor bepaalde onderdelen ervan, maar ook onderworpen is aan voorschriften uit het Bal, is het bevoegd gezag van de omgevingsvergunning tevens bevoegd gezag ter zake van die voorschriften (art. 2.7 Bal; vergelijk art. 4.13 Omgevingswet). Zijn (in afwijking van de hoofdregel) gedeputeerde staten eenmaal bevoegd gezag voor een bepaalde locatie,¹⁷ dan zijn gedeputeerde staten dat ook voor vervolghandelingen: de melding, het stellen van een maatwerkvoorschrift en het beslissen op een aanvraag om een gelijkwaardige maatregel¹⁸ te mogen treffen.

7.4 Normadressaat

De voorschriften van het Bal ter zake van een bepaalde activiteit zijn gericht tot degene die de activiteit verricht (art. 2.9 Bal, normadressaat). Let wel, niet alleen degene ‘die de activiteit verricht’ kan een overtreding begaan. In hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is ieder die het in zijn macht heeft een einde te

14. NvT artikelsgewijs bij art. 1.2.

15. Welke Europese richtlijnen en verordeningen en welke verdragen (geheel of gedeeltelijk) in het Bal zijn uitgewerkt, staat vermeld in par. 2.2.2 en 14.3 NvT.

16. Ter wille van de leesbaarheid worden niet alle bijzondere begrippen hier besproken, maar gebeurt dat voor sommige begrippen elders in dit artikel (zie hiervoor ‘milieubelastende activiteit’ en hierna ‘specifieke zorgplicht’).

17. ‘Locatie’ wordt noch in de Omgevingswet, noch in het Bal gedefinieerd, men mag aannemen dat de grens van wat nog wel en niet tot één locatie behoort in de (rechts)praktijk van het onderwerp en de omstandigheden (effecten op de fysieke leefomgeving) zal blijken af te hangen.

18. Gelijkwaardige maatregel wordt niet gedefinieerd: het is een maatregel die de fysieke leefomgeving even goed beschermt.

maken aan de overtreding, overtreder. Dat kan bijvoorbeeld de aandeelhouder van het bedrijf zijn of een opdrachtgever.

7.5 Complexe bedrijven, inrichting, installatie

Met de term ‘complexe bedrijven’ worden met name de vergunningplichtige Seveso-inrichting en IPPC-installatie aangeduid.¹⁹ Vanwege het meenemen van de ondersteunende activiteiten komen deze de facto overeen met het huidige begrip ‘inrichting’.²⁰ Ingevolge de Seveso-richtlijn²¹ is een *inrichting*: ‘het volledige door een exploitant beheerde gebied waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn in een of meer installaties, met inbegrip van gemeenschappelijke of bijbehorende infrastructuur of activiteiten’. Een *IPPC-installatie* is een installatie als bedoeld in art. 3 lid 3 RIE²² (‘een vaste technische eenheid waarin een of meer van de in bijlage I of deel I van bijlage VII vermelde activiteiten en processen alsmede andere op dezelfde locatie ten uitvoer gebrachte en daarmee rechtstreeks samenhangende activiteiten plaatsvinden die technisch in verband staan met de in die bijlagen vermelde activiteiten en die gevolgen kunnen hebben voor de emissies en de verontreiniging’). De Seveso-richtlijn kent een vergelijkbaar installatiebegrip, dat echter draait om ‘gevaarlijke stoffen’.

8 Instrumentarium van het Bal²³

Het instrumentarium van het Bal bestaat uit:

- specifieke zorgplicht (art. 2.10 Bal);
- doel- en middelvoorschriften (hoofdstuk 4 Bal);
- gelijkwaardige maatregelen (art. 4.7 Omgevingswet);
- maatwerkvoorschriften (afdeling 2.5 Bal);
- maatwerkregels (afdeling 2.5 Bal);
- meldingsplicht of vergunningplicht (afdeling 2.6 Bal).

8.1 Specifieke zorgplicht²⁴

Ingevolge art. 1.6 Omgevingswet draagt eenieder voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving (algemene zorgplicht). Daarnaast wordt in het omgevingsrecht de specifieke zorgplicht ingevoerd.²⁵ De (specifieke) zorgplicht is zelf niets meer of minder dan een algemeen verbindend voorschrift (of, in de terminologie van het Bal: een rijksregel). De zorgplicht is meer dan een vangnet: zij wordt beschouwd als de basis van de regelgeving in het Bal. In die specifieke zorgplicht wordt in algeme-

ne termen de verantwoordelijkheid omschreven ter zake van specifieke activiteiten. Het algemene uitgangspunt is dat ‘wie een milieubelastende activiteit of lozingsactiviteit verricht en weet of redelijkerwijze moet vermoeden dat die activiteit nadelige gevolgen kan hebben alle nodige maatregelen moet nemen, de negatieve gevolgen moet voorkomen, althans zoveel mogelijk beperken, de activiteit zo nodig achterwege te laten’ (art. 2.10 lid 1) wordt concreter uitgewerkt in de leden 2 (milieubelastende activiteiten) en 3 (lozingsactiviteiten). Er worden voorbeelden gegeven (niet uitputtend: ‘in ieder geval ...’) van wat de zorgplicht concreet inhoudt. De specifieke zorgplicht kan (dat is althans de wens van de wetgever) bestuursrechtelijk en strafrechtelijk worden gehandhaafd, zij treedt niet terug wanneer er meer uitgewerkte rijksregels van toepassing zijn noch wanneer een omgevingsvergunning wordt verleend.²⁶ Waar het bevoegd gezag moet vermoeden dat onvoldoende duidelijk is wat de specifieke zorgplicht inhoudt, wordt aanbevolen om maatwerk te leveren. Behalve in art. 2.10 treft men een specifieke zorgplicht aan in art. 6.5 en 7.5 (beperkingengebiedactiviteit waterstaatswerk), art. 8.6 (beperkingengebiedactiviteit weg), art. 11.10 (rijksmonumentenactiviteit) en in art. 12.9 (werelderfgoedactiviteit).

De zorgplicht bergt in zich al die voorschriften, die bij het ontplooiën van een activiteit vanzelfsprekend zijn, althans dat zouden moeten zijn. De minister duidt dat positief, met de stelling dat de zorgplicht het mogelijk maakt om ‘zuinig te zijn met algemene regels’. De zorgplicht is mijns inziens ook een verlegenheidsoplossing: de minister constateert dat niet voor elke situatie vooraf (in algemene regels of in voorwaarden bij een vergunning) concrete voorschriften zijn te geven. Dus geldt – naast de voorschriften – dat degene die een activiteit ontplooit ook zelf moet bedenken wat redelijkerwijs van hem wordt gevergd. In de handhavingspraktijk kan uiteraard verschil van mening ontstaan over wat wel en niet van de burger mag worden verwacht (wat hij redelijkerwijs dient te voorzien), zeker als het bestuursorgaan aanstuurt op punitieve bestuurlijke of strafrechtelijke sancties. Er bestaat een spanning tussen de eisen van de rechtszekerheid en het open karakter van de zorgplicht. Of in het jargon van de Omgevingswet: de helderheid en voorspelbaarheid van de regels staan tegenover de wens de regels te verminderen en te bekorten. In de zorgplicht heeft het laatste gewonnen. De minister roept op om vertrouwen te hebben in de specifieke zorgplicht.²⁷ Als daarmee bedoeld wordt dat we erop moeten vertrouwen dat de exploitant proactief aan de slag gaat om zelf te onderzoeken wat de zorgplicht voor hem inhoudt²⁸ en bij twijfel de zorgplicht royaal uit zal leggen, lijkt dat te getuigen van onvoldoende besef van de druk die de verschillende stakeholders (werknemers, aandeelhouders, concurrentie, consumenten) op de exploitant uitoefenen. Die druk kan makkelijker wor-

19. Meer details volgen hierna in par. 9.4.

20. NvT algemeen, par. 4.6.2.

21. Richtlijn 2012/18/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken.

22. Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging).

23. NvT algemeen, par. 2.3.3 en hoofdstuk 3.

24. NvT algemeen, p. 25.

25. Bal, afd. 2.4.

26. NvT algemeen, p. 433.

27. NvT algemeen, par. 4.10.

28. NvT algemeen, par. 3.1, p. 32 en par. 3.1.2, p. 38.

den weerstaan met concrete en heldere voorschriften van de wetgever.

Als voorbeeld kijken we naar de inschakeling van de specifieke zorgplicht ter bescherming van de luchtkwaliteit.²⁹ Activiteiten zijn in het Bal onder meer gereguleerd wanneer ze gevolgen kunnen hebben voor de luchtkwaliteit. Daarbij is de volgende systematiek gehanteerd:

- Emissiereductie is in de eerste plaats gericht op vermindering van de emissievracht.
- zDiffuse emissies worden zo veel mogelijk door procesgeïntegreerde of brongerichte voorzieningen bestreden.
- De noodzaak van emissiebeperking is afhankelijk van de grootte van de emissievracht van de gekanaliseerde emissies.
- Het toepassen van procesgeïntegreerde maatregelen (preventief) heeft de voorkeur boven nageschakelde technieken (*end-of-pipe*).

In eerste instantie is ervoor gekozen een beperkt aantal luchtemissievoorschriften op te nemen, omdat de zorgplicht een belangrijk vangnet is die in ieder geval geldt. De zorgplicht houdt voor het beschermen van de kwaliteit van de lucht in dat:

- a. alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging worden getroffen;
- b. alle passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid worden getroffen;
- c. de beste beschikbare technieken worden toegepast;
- d. geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt;
- e. gekanaliseerde emissies van stoffen naar de lucht doelmatig kunnen worden bemonsterd;
- f. metingen representatief zijn.

Onder passende preventieve maatregelen kan bijvoorbeeld worden verstaan:

- Goed onderhoud met behulp van een onderhoudsprogramma, schoonhouden en reinigen en goed gebruik door gekwalificeerde personen (*good house-keeping*).
- Minder (schadelijke) grondstoffen, overschakelen op andere grondstoffen, recycling van emissiestromen. Denk bijvoorbeeld aan geen of minder organische oplosmiddelen bij reinigen en verven.
- Bij het ontwerp en de bouw wordt al rekening gehouden met voorkomen en verminderen van luchtemissies, bijvoorbeeld door het lekvrij/gesloten uitvoeren van apparatuur en installaties.
- Bij de zorgplicht om de beste beschikbare technieken toe te passen kan worden gedacht aan het gebruik van filters die geschikt en goed gedimensioneerd zijn. Bijvoorbeeld voor de verwijdering van stof dat een cycloon en gravitatieafscheider bij een grotere stofbelading (circa 10 g/m³) en deeltjesgrootte (>PM₁₀) effectief zijn en een natte wasser juist bij een lagere stofbelading en kleinere deeltjes.

- Bij het voorkomen van significante verontreiniging kan bijvoorbeeld worden gedacht aan geschikte situering en uitvoering van het afvoerpunt (schoorsteen) met het oog op de bescherming van de omgeving. Ander voorbeeld is de emissiebeperking van stoffen waarvoor geen specifieke voorschriften zijn gesteld, omdat ze normaal gesproken niet vrijkomen of omdat recent informatie over effecten bekend is geworden. Daarvoor geldt de zorgplicht die met maatwerk zo nodig wordt geconcretiseerd.
- Voor de controle op de naleving moeten emissies representatief kunnen worden gemeten. Ook dit valt onder de zorgplicht.

8.2 Doel- en middelvoorschriften

Middelvoorschriften zijn precies en concreet, maar zijn onder omstandigheden (als lokaal een slimmere oplossing mogelijk is) (te) star. Onder de Omgevingswet is de al lang bestaande voorkeur voor doelvoorschriften gehandhaafd. Waar zowel doel- als middelvoorschriften kunnen worden geformuleerd en waar dat nuttig is, zijn 'erkende maatregelen' geformuleerd. Dat zijn in wezen middelvoorschriften. Correcte uitvoering van die maatregelen impliceert tevens voldoening aan het gegeven doelvoorschrift. Ten slotte is de ambitie van de minister dat vragen naar informatie van de exploitant zo beperkt, concreet en ondubbelzinnig mogelijk blijven.

8.3 Gelijkwaardige maatregelen

Gelijkwaardigheid is geregeld in art. 4.7 Omgevingswet. Wie een alternatief voor een voorgeschreven maatregel (begrip ruim op te vatten, dat wil zeggen inclusief werkwijzen en meetmethoden³⁰) aan het bevoegd gezag voorlegt, heeft recht op een serieuze beoordeling. Toont hij aan dat zijn alternatief gelijkwaardige bescherming biedt, dan heeft hij – na instemming van het bevoegd gezag – recht op toepassing van dat alternatief. Bij de beoordeling door het bevoegd gezag moet (uiteraard) worden gelet op alle belangen die de wetgever met de regel heeft willen bevorderen. Niet minder, maar ook niet meer (specialiteitsbeginsel). Om discussies te voorkomen over de vraag welke belangen aan de orde zijn, is in het Bal bij verplichte maatregelen steeds aangegeven met het oog op welke doelen deze zijn voorgeschreven.

8.4 Maatwerk

De Omgevingswet creëert de bevoegdheid om via maatwerkvoorschriften (art. 4.5) en maatwerkregels (art. 4.6) algemeen verbindende voorschriften onder de Omgevingswet aan te vullen en om ervan af te wijken. Maatwerkvoorschriften zijn gericht op het individuele bedrijf, ze worden gesteld ter wijziging van (of als aanvulling op) algemene regels. Zij hebben geen functie bij de vergunning, die kan immers al op de concrete situatie (en: exploitant) worden toegespitst.

Maatwerkregels kunnen worden opgenomen in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening. Ze bieden de mogelijkheid vooraf, vaak gebiedsgericht (dus voor iedereen die in het

29. NvT algemeen, par. 4.7.5.

30. NvT algemeen, p. 27.

betrokken gebied actief is) te weten welke regels (in afwijking van de relevante rijksregels) op een bepaalde locatie (zullen) gelden.

Bij maatwerk moet steeds worden gemotiveerd waarom het nodig is voor een optimale benutting of bescherming van de omgeving.

Onder de voorganger van het Bal (het Activiteitenbesluit milieubeheer) bestond die bevoegdheid al, maar alleen ten aanzien van regels die geen uitputtende regeling inhielden. In het Bal is die beperking geschrapt. Met maatwerk kan het bevoegd gezag onder het Bal (het ligt anders onder het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)) in beginsel (net als onder het Activiteitenbesluit milieubeheer) zowel de omgeving strikter beschermen als de exploitant meer ruimte bieden.³¹ De mogelijkheden van maatwerk zijn begrensd waar internationale verplichtingen een minimumbescherming bieden. Opheffing van de zorgplicht via maatwerk is niet toegelaten. Voorts is ervoor gekozen om decentrale overheden niet de ruimte te bieden om af te wijken als het gaat om de uitvoering van aan het Rijk toebedeelde taken voor de fysieke leefomgeving (art. 2.19 Omgevingswet). Maatwerk is niet toegelaten ten aanzien van hoofdstuk 3 (benoeming milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten) en meet- en rekenvoorschriften; maatwerkvoorschriften zijn voorts niet toegestaan met betrekking tot meldingsplichten.³² Het stellen van maatwerkvoorschriften moet de oogmerken van de Omgevingswet dienen (art. 4.22 en 4.23 Omgevingswet³³) en mag niet zijn ingegeven door motieven die niet relevant zijn voor de desbetreffende regels (specialiteitsbeginsel).

Maatwerk (vooral: maatwerkregels) is van groot belang bij de combinatie van cumulatie van effecten op het milieu (geluid, trillingen, externe veiligheid) en schaarste aan gebruiksruimte, neergelegd in immissienormen in het omgevingsplan. Dan kan immers, als ter plaatse uitgevoerde activiteiten alle ruimte benutten die de regels van het Bal bieden, lokaal een te grote blootstelling (immissie) ontstaan.

8.5 Vergunning en melding

Onder de Omgevingswet worden hoofdzakelijk (locatiegebonden) ‘activiteiten’ gereguleerd en is het aangrijpingspunt niet langer ‘de inrichting’. Men kan de volgende trappen van regulering van activiteiten onderscheiden:

- Men is geheel vrij een activiteit uit te voeren.
- Bij de activiteit moeten algemene regels in acht worden genomen.
- Algemene regels moeten in acht worden genomen en de aanvang van de activiteiten moet vooraf worden gemeld (de melding stelt het bevoegd gezag onder meer in staat te beoordelen of er reden is voor maatwerk).

- Voor het uitvoeren van de activiteit is vergunning nodig.³⁴

Hoe ernstiger de (mogelijke) nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving, hoe verder men deze trap opgaat. Met de introductie van het begrip ‘activiteit’ als aangrijpingspunt voor regulering is (anders dan nu) het feit dat een bezigheid (zeer) kort duurt en/of alleen hobbymatig wordt bedreven geen reden meer om deze buiten de regels en/of de vergunningplicht te houden.³⁵ De gebondenheid aan een bepaalde locatie blijft.

Het Bal introduceert veel verboden om zonder melding een milieubelastende activiteit te starten.³⁶ Voorschriften over de melding treft men aan in hoofdstuk 2 (afdeling 2.6 (art. 2.13 en 2.14)) Bal: een melding bevat *ten minste* een aanduiding van de activiteit, naam en adres en dagtekening. Het gebruik van de term ‘ten minste’ veronderstelt dat het bevoegd gezag kennelijk meer gegevens kan eisen; dat kan in ieder geval als het bevoegd gezag maatwerk overweegt.

Vergunningen zijn vereist waar internationale verplichtingen een voorafgaand akkoord vereisen (Seveso-richtlijn), waar een grote mate van individuele beoordeling nodig is en in andere gevallen dat een adequate bescherming van de fysieke leefomgeving voorafgaande toetsing vereist. Onder het huidige recht kunnen sommige vergunningen alleen tezamen met andere worden aangevraagd en vergund (‘onlosmakelijke samenhang’: art. 1.1 jo. art. 2.27 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)). Deze onlosmakelijke samenhang bestaat niet meer onder de Omgevingswet. Het staat een initiatiefnemer dus vrij een vergunning aan te vragen, waar hij alleen na verkrijging van een andere vergunning (waar hij misschien helemaal niet zeker van kan zijn) gebruik van kan maken.

De Omgevingswet is een volgende fase in de consistente tendens van het terugdringen van de hoeveelheid activiteitstypen waar vergunning voor nodig is. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet c.a. zijn de relevante aantallen de volgende:

- 400 Seveso-inrichtingen: activiteit/inrichting in haar geheel gedekt door de vergunning;
- 1500 overige ‘complexe bedrijven’: vergunning vereist, voor delen van de activiteit gelden (alleen) algemene regels (RIE-installaties); gedeputeerde staten zijn het bevoegd gezag;
- 20.000 ‘vergunningplichtige activiteiten’, bijvoorbeeld een ‘koeltoren’ (afdeling 3.2 Bal).

De wetgever (Omgevingswet) streeft er in het algemeen naar om vergunningen zo veel mogelijk te laten voorbereiden via de reguliere procedure. Vergunningen voor milieubelastende activiteiten worden verleend via de

31. NvT artikelsgewijs, p. 17.

32. Art. 2.12a Bal.

33. NvT artikelsgewijs op art. 2.11.

34. NvT algemeen, p. 28.

35. Zie voor een beschouwing van de vervanging van het inrichtingenbegrip: Van 't Lam & Van Angeren 2016.

36. De basis hiervoor is te vinden in art. 4.4 lid 1 Omgevingswet, de uitwerking in vele bepalingen in het Bal, zoals art. 4.156, 4.172, 2.206, 4.230, 4.244, 4.257, 4.273, enz.

uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure. Voor belangrijke wijzigingen van de vergunning geldt hetzelfde, minder ingrijpende wijzigingen ('opvolger' van de milieuneutrale wijziging in art. 3.10 lid 3 Wabo) komen via de reguliere procedure tot stand.³⁷ Onder de Omgevingswet kunnen in een vergunning bepaalde algemene regels van toepassing worden verklaard, in het jargon van de Omgevingswet: 'worden aangezet'.

Ingevolge art. 2.12a Bal zijn decentrale overheden bevoegd om meldingsplichten in te stellen, ingevolge art. 2.12b Bal kunnen zij vergunningplichtige gevallen creëren. De provincie zal dat kunnen doen in de omgevingsverordening, de gemeente in het omgevingsplan.

8.6 Relatie vergunningen en algemene regels

De minister heeft de figuur waarin voor eenzelfde activiteit algemene regels gelden als onderdeel van/tezamen met een vergunning zo veel mogelijk beperkt. Overgebleven zijn algemene regels die specifiek voor de sector zijn geschreven ter voldoening aan Europeesrechtelijke verplichtingen en regels die gelden voor bepaalde installaties (opslagtanks, bepaalde stookinstallaties, windturbines en bodemenergiesystemen) en die een gelijk speelveld bevorderen. In voorkomend geval kan ook ten aanzien van zulke algemene regels maatwerk worden geleverd, echter alleen in de vorm van een vergunningvoorschrift.³⁸

9 Clusters van activiteiten

9.1 Huidig recht: inrichting

Veel activiteiten worden in een onverbreekelijke samenhang met (groepen) andere activiteiten uitgevoerd. We zien dat bijvoorbeeld in een fabriek: daar kan sprake zijn van verschillende productiemethoden (of installaties), opslag van gevaarlijke stoffen, opwekking van energie, verwijderingsactiviteiten met afval, enzovoort. Thans wordt zo'n set activiteiten in zijn samenhang bekeken, als 'inrichting': een geheel van installaties c.a. met een zodanig hechte technische, organisatorische en/of functionele binding, dat het juist wordt geacht ze tezamen te vergunnen en toezicht en handhaving te richten op het geheel. In de loop van de tijd zijn bijzondere verbanden gecreëerd en als inrichting beschouwd, bijvoorbeeld bij samenwerking in een bedrijfsverzamelgebouw of tussen twee in elkaars nabijheid liggende veehouderijen. Dat kan gebeuren op aangeven van de betrokken exploitanten, maar het kan ook juist tegen hun zin gebeuren, bijvoorbeeld als door de optelling van eenheden een drempel wordt overschreden, die zwaardere regelgeving van toepassing maakt.

37. Omgevingswet, art. 16.62 en 16.65. De Omgevingswet zet een streep door de vrijheid van het bevoegd gezag (art. 3.10 lid 1 Awb) om te kiezen voor de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure (art. 16.62 lid 3 Omgevingswet).

38. NvT algemeen, p. 71.

De Omgevingswet hanteert als hoofdregel niet het begrip 'inrichting' maar '(milieubelastende) activiteit'.³⁹ In het Bal wordt het begrip activiteit verder uitgewerkt, juist ook in gevallen dat een boeket aan activiteiten op één plaats wordt uitgeoefend.

9.2 Activiteiten tezamen beoordeeld op verzoek van de exploitant (art. 5.7 Omgevingswet)

Ingevolge art. 5.7 Omgevingswet is het de exploitant toegestaan om naar keuze een omgevingsvergunning voor verschillende samengestelde activiteiten tezamen aan te vragen (alleen een wateractiviteit moet los worden aangevraagd).⁴⁰ Art. 5.8 e.v. Omgevingswet regelen wie bevoegd gezag is als niet voor alle aangevraagde activiteiten hetzelfde bevoegd gezag is aangewezen. De keuze bij aanvraag brengt mee dat het daarmee aangewezen bevoegd gezag bevoegd gezag blijft, ook (bijvoorbeeld) als sprake is van handhaving of aanvragen en dergelijke met betrekking tot onderdelen van de samengestelde activiteit.

9.3 Cluster: hoofdactiviteit tezamen met ondersteunende activiteiten

In het Bal is ingezien dat voor een groot aantal typen bedrijven de hoofdactiviteit niet los kan worden gezien van alles wat daaromheen moet gebeuren. Ik neem een voorbeeld uit de metaalindustrie; art. 3.73 lid 2 Bal: onder de activiteit 'het maken van ijzer of staal' vallen ook de 'activiteiten, die worden verricht op dezelfde locatie en die met het maken van ijzer of staal rechtstreeks samenhangen of het maken van ijzer of staal functioneel ondersteunen'. Deze definitie vereist de functionele en technische samenhang die we kennen van de inrichting, maar niet de organisatorische samenhang.

9.4 Complex bedrijf

Een cluster aan activiteiten levert een 'complex bedrijf' op in de volgende gevallen:⁴¹ de Seveso-inrichting (art. 3.5), een grote stookinstallatie (art. 3.9), een raffinaderij (art. 3.55), het maken van cokes (art. 3.58), het vergas- sen of vloeibaar maken van steenkool of andere brandstoffen (art. 3.61), metaalindustrie (art. 3.74 en 3.75), minerale industrie (art. 3.83 en 3.84), chemische industrie (art. 3.91 lid 1), papier-, hout-, textiel- en leerindustrie (art. 3.94 lid 1), afvalbeheer IPPC-installaties (art. 3.119) en kadavers en dierlijk afval (art. 3.412 lid 1). Samengevat gaat het bij complexe bedrijven om bedrijven die milieubelastende activiteiten uitvoeren door middel van Seveso-inrichtingen en/of IPPC-installaties die ofwel bovengemeentelijke milieugevolgen hebben, ofwel een hoog milieurisico meebrengen 'ook gelet op nieuwe stoffen en technieken'. De exploitant van een complex bedrijf heeft dus niet de vrijheid om (deel)activiteiten apart aan te vragen (zoals art. 5.7 Omgevingswet in beginsel toestaat).

39. Zie onder meer NvT, par. 4.8: verschillen tussen begrippen activiteit en inrichting.

40. Art. 5.7 lid 2 Omgevingswet, zie NvT algemeen, p. 71.

41. NvT algemeen, par. 4.6.2, p. 70 en 72; NvT artikelsgewijs, p. 26.

De kwalificatie ‘complex bedrijf’ brengt vergunningplicht met zich, in de regel vanwege Europese regels. De vergunning voor het complexe bedrijf wordt in de regel voorbereid met de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure. Wanneer de exploitant (het bedrijf) op dezelfde locatie (naast het complexe bedrijf) een activiteit uitvoert zonder milieuhygiënische, technische of functionele samenhang, dan kan die activiteit buiten de vergunningplicht van het complexe bedrijf vallen.⁴² Voor (alle activiteiten van) het complexe bedrijf wordt één bevoegd gezag aangewezen, in de regel de provincie (Seveso-inrichting/RIE-installatie en functioneel ondersteunende activiteit). Voor handhaving van de regels van het omgevingsplan ten aanzien van het complexe bedrijf is samenwerking nodig tussen de gemeente en de provincie. Om die gemakkelijker te laten verlopen kunnen bevoegdheden tot vergunningverlening worden overgedragen.

9.5 ‘Inrichting’ nu en geclusterde activiteiten onder de Omgevingswet

In de systematiek van de Omgevingswet is de exploitatie van een Seveso-inrichting/IPPC-installatie een (samen- gestelde) activiteit en is een enkele ondersteunende/ enkelvoudige activiteit die daar onderdeel van uitmaakt een deelactiviteit. De Omgevingswet kent in de NvT de term ‘hoofdactiviteit’, maar niet de termen ‘deelactiviteit’ of ‘ondergeschikte activiteit’. De begrippen ‘(hoofd)activiteit’, ‘(milieuhygiënische) samenhang’, ‘locatie’, ‘IPPC-installatie’ en ‘Seveso-inrichting’ worden in de Omgevingswet niet gedefinieerd. In de voorlichting over het Bal wordt uiteengezet dat de grenzen van zulke ‘meervoudige activiteit’, in ieder geval in het daarin gegeven voorbeeld, op dezelfde plaats liggen als thans bij het begrip ‘inrichting’ (citaat: ‘wat nu één inrichting is, wordt straks: “één activiteit”’). Er is mij ook geen andere ratio bekend voor het anders tezamen nemen van activiteiten onder de Omgevingswet dan nu onder de Wm en de Wabo: de RIE en de Seveso-richtlijn eisen een samenhangende benadering van de milieugevolgen van deze bedrijven.⁴³ Te verwachten valt dan ook dat deze nieuwe begrippen door de rechter te zijner tijd (in geschillen, waarin die begrenzing er volgens een exploitant en/of omwonenden echt toe doet) op dezelfde wijze zullen worden ingevuld als dat onder de Wm en de Wabo is geschied.

10 Overgangsrecht

Onder de Omgevingswet wordt gestreefd naar overgangsrecht dat geen lacunes heeft en waarmee ‘zoveel mogelijk wordt voorkomen dat bestaande rechten van burgers en bedrijven worden aangetast’.⁴⁴ In het Bal blijft in het midden wat het gevolg van zulke niet te voorkomen aantasting zal zijn. Dat zal mede afhangen

van de schadevergoedingsregeling die men in de Omgevingswet wil opnemen.

11 Rechtsbescherming

De minister gaat ervan uit dat de Omgevingswet/het Bal geen verandering brengt in de mate van rechtsbescherming.⁴⁵ Als toelichting wordt aangegeven dat waar een vergunningstelsel (met de mogelijkheid om tegen de vergunning rechtsmiddelen in te stellen) wordt vervangen door algemene regels, het handhavingsverzoek de route wordt voor derde-belanghebbenden (‘omwonenden’) om zorgen over het naleven van de regels aan het bevoegd gezag voor te leggen. Afgaande op mijn ervaring is er wel een cultuurverandering nodig bij de overheid om net zo kwiek in beweging te komen in reactie op een verzoek om handhaving als in een verplicht te doorlopen vergunningprocedure.

De aard van de rechtsbescherming verandert onder de Omgevingswet niet wezenlijk, maar er is wel sprake van een verschuiving van het moment waarop rechtsbescherming aan de orde is: van vergunning naar maatwerk en gebruik van afwegingsruimte. Steeds waar het bevoegd gezag de ruimte heeft om een eigen afweging te maken (maatwerk, invulling van een open norm), zullen verschillende betrokkenen bij een activiteit (de exploitant, omwonenden) belang hebben bij een bepaalde wijze van gebruik van die ruimte maken. De keuze die dan gemaakt wordt, levert een besluit op waartegen rechtsbescherming openstaat. Mogelijk leidt dit tot een toename van ‘rechtsbeschermingsmomenten’.⁴⁶

Ook het omarmen van open normen (‘specifieke zorgplicht’) en decentrale afwegingsruimte heeft gevolgen voor de rechtsbescherming: de bestuursrechter toetst het gebruik van bevoegdheden (beoordelings- en beleidsruimte) afstandelijk. Zonder duidelijke aanwijzing door de wetgever aan de rechter van het tegendeel (‘Wilt u maar vol toetsen?’) zal een vergroting van het aandeel open normen c.a. dus leiden tot een overeenkomstige reductie van (mogelijkheden tot) correctie door de rechter.

De invoering van de Omgevingswet zal in de aanvang leiden tot onzekerheid over (bijvoorbeeld) de afbakening van nieuwe begrippen. Dat kan leiden tot een groter beroep op de rechtspraak (NvT, par. 16.4). In het verleden is dat op punten waar wetten over natuur en milieu serieuze consequenties hebben ook veel gebeurd, ik verwijs naar het kostenverhaal uit de Interimwet bodemsanering en het onderscheid tussen mitigatie en compensatie in de Natuurbeschermingswet 1998.

45. NvT algemeen, par. 15.1.

46. In de termen van de NvT algemeen, par. 15.1: ‘de verruiming van de mogelijkheden om maatwerkregels [en voorschriften; GvdF] te stellen geeft burgers nog een extra middel om pro-actief invloed uit te oefenen op de milieubelasting in hun omgeving’.

42. NvT algemeen, p. 70.

43. NvT algemeen, p. 70, zo ook Van 't Lam & Van Angeren 2016.

44. NvT algemeen, p. 152.

12 'Aan de slag met het Bal'

Wie overweegt een (milieubelastende) activiteit te gaan ontplooiën, dient onder de Omgevingswet als volgt te werk te gaan: eerst en vooral moet worden onderzocht of de activiteit op de gewenste plaats past in het Omgevingsplan, en zo ja, welke voorwaarden het omgevingsplan eraan verbindt (gelden er immissienormen en dus/of maatwerkregels?). Vervolgens moet er (zeker als er lozingen worden verwacht) worden gekeken of er regels uit de waterschapsverordening van toepassing zijn. Dan moet in het Bal worden bekeken (en wel: met gebruikmaking van de richtingaanwijzer) of sprake is van een milieubelastende activiteit, en zo ja, of sprake is van vergunningplicht, welke regels van toepassing zijn, of er een (start)melding moet worden gedaan van de activiteit en de datum waarop men ermee wil beginnen. Is de activiteit vergunningplichtig, dan treft men in het Bkl het beoordelingskader van de vergunning aan en in het Omgevingsbesluit het bevoegd gezag en de procedure.

13 Verdere procedure tot vaststelling van het Bal

Zoals hiervoor vermeld, bevat het Bal nog lacunes. Ook zullen de reacties uit de consultatie nog kunnen leiden tot aanpassingen. Ten slotte moet het Bal worden aangemeld bij de Europese Commissie op de voet van Richtlijn (EU) 215/1535 (notificatie van technische voorschriften).

14 Tot slot

Omvang en eenvoud

Het Bal is minder omvangrijk dan het Activiteitenbesluit milieubeheer. Enige relativering van het verschil in omvang is op haar plaats. Net als het Activiteitenbesluit milieubeheer wordt in het Bal veel doorverwezen naar andere documenten. Voorts lijkt de minister er rekening mee te houden dat de nieuwe bepalingen uitleg vragen en dat die gegeven gaat worden in 'wetsinterpreterende beleidsregels'. Ook die moeten bij het Bal worden 'opgeteld', wil men de werkelijke omvang ervan vaststellen. Eenvoudig zou ik (het meerlagige systeem van) het Bal niet durven noemen. Daarmee is niet gezegd dat het eenvoudiger kan, als men eenzelfde beschermingsniveau wil handhaven, een gelijk speelveld gunt aan de ondernemer en wil voldoen aan de relevante internationale verplichtingen.

Een deel van de winst in de omvang van de rijksregels is behaald door slimmer combineren en formuleren van regels. De omvang van de regelgeving is echter ook teruggebracht, omdat de minister inziet dat de werkelijkheid te ingewikkeld en te divers is geworden om nog te kunnen reguleren in de mate van detail, volledigheid

en concreetheid waar voorheen naar werd gestreefd. Realistisch waarschijnlijk. Bezien vanuit het belang van duidelijkheid en rechtszekerheid geen winst. Loslaten van details betekent het omarmen van open normen en concepten als de specifieke zorgplichten bouwen op vertrouwen. Zijn regels minder expliciet en concreet, dan zijn ze eerder multi-interpretabel en ontstaat er een behoefte aan de zojuist genoemde 'wetsinterpreterende beleidsregels'. Ook ontstaan dan lijstjes ter invulling van de specifieke zorgplicht. Die gaan op den duur ook een rol spelen in de rechtspraak. Als te voorzien valt dat hulp bij de interpretatie van open(/vage) normen toch nodig is, kan die efficiënter direct in of bij de regels worden gegeven.

Snelheid van beslissen

Meer afwegingsruimte betekent dat er meer te beslissen valt en dat tegenover elkaar staande (groepen) belanghebbenden en de politiek meer druk gaan uitoefenen op de beslisser. Beslissen pleegt dan moeilijker, gecompliceerder en trager te worden.

De rol van de rechter

Met open normen en meer afwegingsruimte voor het decentrale gezag doet de wetgever een stapje terug. Ons systeem van 'checks and balances' eist dat de daarmee vrijkomende ruimte niet – in ieder geval niet alleen – door het bestuur (decentraal!) wordt geannexeerd, maar dat de rechter meer dan nu gaat toetsen hoe het bestuursorgaan met de royalere discretionaire (uitleg)ruimte omgaat.⁴⁷

Nieuwe termen

Met nieuw gekozen woorden verwijderd de wetgever zich verder van het normale spraakgebruik. Illustratief zijn de begrippen 'beperkingengebiedactiviteit' en 'lozingsactiviteit' (is dat iets anders dan 'lozing'?). Dat lijkt een bewuste keuze. Voor de beginner met de Omgevingswet c.a. vormen die termen uit het juridische laboratorium een hoge drempel. De noodzaak van nieuwe termen is niet altijd evident. Ik heb in de zeer uitvoerige toelichtingen op de Omgevingswet geen praktische rechtvaardiging gevonden voor de vervanging van 'inrichting' door 'activiteit' als aangrijpingspunt voor regels en vergunningen. In de voorlichting over het begrip activiteit wordt aangegeven dat er geen verschil bestaat tussen een meervoudige activiteit en wat nu een inrichting is en dat de grenzen van de inrichting en die van de (meervoudige) activiteit dezelfde zijn. Anderzijds berust de uitleg van het begrip activiteit volgens het Bal mede op een nieuw – niet gedefinieerd – begrip 'locatie'. Het zou mijn voorkeur hebben om voor de meervoudige activiteit het begrip 'inrichting' te blijven gebruiken. Dat dient de helderheid en de voorspelbaarheid (de rechtspraak over het begrip 'inrichting' blijft actueel) en het is aantrekkelijker vanuit het perspectief van zowel de

47. Zie over de wenselijkheid van verdergaande toetsing door de bestuursrechter E.M.H. Hirsch Ballin, *Dynamiek in de bestuursrechtspraak*, in: E.M.H. Hirsch Ballin, R. Ortlep & A. Tollenaar, *Rechtsontwikkeling door de bestuursrechter (Preadviezen VAR)*, Den Haag: Boom juridisch 2015.

bescherming van het milieu als (de duidelijkheid en rechtszekerheid) van de ondernemer, dus: wat let de wetgever?⁴⁸

Omgevingsplan

Zoals in paragraaf 12 uiteengezet, hangt de feitelijke toepasbaarheid van algemene regels (mag ik deze activiteit hier überhaupt uitvoeren, en zo ja, levert de blootstelling (immissiewaarden) beperkingen op?) in belangrijke mate af van (de immissienormen in) het omgevingsplan. Het omgevingsplan is ook om andere redenen een belangrijke factor voor het wetslagen van de Omgevingswet c.a. (minder gedetailleerde regelgeving, meer flexibiliteit, enzovoort). Daarmee heeft de wetgever een belangrijke en omvangrijke uitvoeringsopdracht bij de raad (mogelijk deels, na delegatie, door het college van burgemeester en wethouders) van de gemeente gelegd. Daar moet dus veel ondersteuning (modellen, kennis, geld) voor komen. Het is de bedoeling om de bestaande bestemmingsplannen op het gemeentelijke grondgebied met de verordeningen (voor zover) die de fysieke leefomgeving betreffen, op de dag van inwerkingtreding van rechtswege te kwalificeren als ‘omgevingsplan’. Daarmee *zijn* het nog geen omgevingsplannen, voldoen ze inhoudelijk nog niet aan de eisen die de Omgevingswet daaraan stelt. Er zullen bijvoorbeeld geen immissienormen in te vinden zijn (terwijl de regels op dat gebied uit andere wetten (Wet geluidhinder) na de inwerkingtreding van de Omgevingswet c.a. zullen zijn ingetrokken). Wie geen risico wil lopen, laat de Omgevingswet c.a. pas in werking treden als er voor het gehele gemeentelijke grondgebied in Nederland omgevingsplannen zullen zijn vastgesteld. Wil men daar niet op wachten, dan moet het overgangsrecht dat in de periode dat deze beginplannen worden omgevormd tot ‘echte’ omgevingsplannen, bescherming bieden tegen activiteit die onwenselijk wordt geacht, maar die niet langer afstuit op (milieu)regels.

48. Waarmee ik overigens niet wil pleiten voor een Besluit inrichtingen leefomgeving.