

10. BESLUIT ACTIVITEITEN LEEFOMGEVING

Aanbevolen citeerwijze bij dit artikel

, '10. BESLUIT ACTIVITEITEN LEEFOMGEVING', *TO* 2018-1, p.

1 Inhoud van dit hoofdstuk.

Dit hoofdstuk vangt aan met een inleidende paragraaf. Die gaat over begrippen en definities, wettelijke basis, toepassingsbereik en oogmerken van het Besluit activiteiten leefomgeving (“Bal”). Vervolgens wordt in die paragraaf ingegaan op de inhoudelijke beleidskeuzen, die ten grondslag liggen aan de het Bal, de wijze waarop het Bal actueel wordt gehouden en de inhoud van het Bal “in vogelvlucht”. In de tweede paragraaf ga ik in op de voorgeschiedenis van het Bal en in het derde op de systematiek (aspecten als meerlagigheid, bevoegd gezag, centraal vs. decentraal, rechtsbescherming en handhaving). In een volgende paragraaf komen het instrumentarium van het Bal (specifieke zorgplicht, doel- en middelvoorschriften, gelijkwaardige maatregelen, maatwerk, vergunning en melding) regels ten aanzien van clusters van activiteiten en ongewone voorvallen aan bod. Ik eindig met een korte bespreking van het overgangsrecht en de wijze waarop de exploitant dient om te gaan met het Bal.

In deze tekst is uitgegaan van de tekst van de (ontwerp) Omgevingswet zoals die in januari 2017 in het kader van de consultatie van de Invoeringswet is gepubliceerd en de tekst van het ontwerp Bal, zoals die in juni 2017 ter toetsing aan de Afdeling Advisering van de Raad van State is gezonden.

2. Inleiding

2.1 Begrippen en definities

Definities die van betekenis zijn voor de toepassing van het Bal zijn met name te vinden in een begrippenlijst in de Memorie van Toelichting op de Omgevingswet, in bijlage 1 bij (art. 1.1a van) de Omgevingswet, in bijlage 1 bij het Bkl, in bijlage I bij het Bal

(gebaseerd op art.1.1 Bal) en in bepaalde paragrafen van het Bal (zie bijvoorbeeld art. 3.117, 3.46 en 4.615a Bal).

De volgende begrippen spelen een centrale rol in het Bal (definities waar geen vindplaats bij wordt gegeven zijn van mijn hand, gegeven ter verduidelijking; Nota van Toelichting wordt hieronder ook aangeduid als NvT):

Begrip	Korte uitleg
activiteit	onder de Omgevingswet niet gedefinieerd. Activiteit heeft dus (totdat eventueel de rechtspraak gaat verfijnen) de gewone taalkundige betekenis: doorgaans: “feitelijk handelen”.
algemene regel	Voor eenieder geldende regel (algemeen verbindend voorschrift dat niet slechts gericht is tot bestuursorganen (MvT))
algemene zorgplicht	Verplichting voor eenieder onvoldoende zorg voor de fysieke leefomgeving te dragen (art.1.3 Omgevingswet)
bedrijfstakoverstijgende activiteit	activiteit die niet aan één bedrijfstak te koppelen is/ die in alle bedrijfstakken kan voorkomen (bijvoorbeeld: een windturbine, stookinstallatie of opslag van gevaarlijke stoffen)
beschermen van het milieu	De doeleinden opgesomd in art. 2.2 Bal
bevoegd gezag	Bestuursorgaan, dat bevoegd is aan wie een melding moet worden gedaan, dat beslist over een aanvraag (met name: van een vergunning) of over een gelijkwaardigheidseis, dat een maatwerkvoorschrift kan opleggen en dat verantwoordelijk is voor handhaving
BBT	best beschikbare techniek: veelal in rijksregels voorgeschreven minimumstandaard voor in te zetten techniek; zie uitvoeriger: bijlage 1 Bkl bij art. 1.1 Bkl

complex bedrijf	<p>een bedrijf dat een of meer van de volgende activiteiten verricht:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. activiteiten die vallen onder de Seveso-richtlijn; b. activiteiten met betrekking tot ippc-installaties waarbij sprake is van bovengemeentelijke milieugevolgen en/of een hoog milieurisico, ook gelet op nieuwe stoffen en technieken. c. activiteiten met betrekking tot een aantal andere milieubelastende installaties, die ook aan de onder b genoemde criteria voldoen. (NvT par. 2.3.6)
deelactiviteit	onderdeel van een (meervoudige) activiteit
fysieke leefomgeving	omvat bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed (art. 1.2)
gebruiksruimte	de binnen een gebied aanwezige juridische ruimte voor activiteiten in de fysieke leefomgeving. (MvT, NvT par. 4.2.2)
hoofdactiviteit	in de afdelingen van hoofdstuk 3 Bal omschreven activiteiten
immissie	de mate van blootstelling aan bepaalde emissies geluid, emissies naar de lucht etc.
initiatiefnemer	het zijn van drijver of exploitant
Inrichting ¹	Iedere door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht (art. 1.1 lid 1 Wet milieubeheer)

IPPC-installatie	installatie als bedoeld in artikel 3 lid 3 RIE (MvT; “een vaste technische eenheid waarin een of meer van de in bijlage I of deel 1 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”).
locatie	Een door geometrische plaatsbepaling begrensd deel van het grondgebied van een gemeente, waterschap, provincie of van Nederland
locatiespecifiek	verschillend van locatie tot locatie (MvT)
lozen	lozingsactiviteit, maar ook iedere ander vorm van het uitstorten van water in de bodem of een riolering; zie HvJ EG 29 september 1999, zaak C 231/97, M&R 1999/109
lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk als bedoeld in artikel 2.1	het lozen van stoffen, water of warmte op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk afkomstig van een milieubelastende activiteit als bedoeld in hoofdstuk 3 Bal

Begrip	Korte uitleg
maatwerkregel	algemene regel over activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving afkomstig van een gemeente (omgevingsplan), waterschap (waterschapsverordening) of provincie (omgevingsverordening) aanvullend op, of afwijkend van de algemene regels van een provincie of het Rijk (art. 4.6 Ow.).
	beschikking waarmee het bevoegd gezag de plicht oplegt te voldoen aan

maatwerkvoorschrift	voorschriften in aanvulling op of afwijking van geldende algemene regels (at. 4.5 Ow.)
milieubelastende activiteit	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 (bijlage 1.1 bij de Omgevingswet);
module	het woord "module" is niet gedefinieerd. Modules zijn groepjes regels die van toepassing zijn op bepaalde activiteiten. Ze zijn opgenomen in hoofdstuk 5 Bal.
normadressaat	degene die de activiteit verricht (art. 2.9)
omgevingswaarde	maximaal toegelaten concentraties van bepaalde stoffen in lucht, water of bodem en maximaal toelaatbaar geacht geluidniveau, trillingniveau etc.
ongewoon voorval	afwijkende gebeurtenis die significante nadelige gevolgen voor de leefomgeving kan hebben
richtingaanwijzer	bepaling (opgenomen in hoofdstuk 3 Bal) waarin aan een bepaalde activiteit rijksregels worden gekoppeld
rijksregel	algemene regel die geldt voor het hele land.
Seveso-inrichting	het volledige door een exploitant beheerde gebied als bedoeld in bijlage 1 bij de Seveso-richtlijn waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn in een of meer installaties, met inbegrip van gemeenschappelijke of bijbehorende infrastructuur of activiteiten (art. 3 lid 3).
Zeer zorgwekkende	Stoffen die voldoen aan de selectiecriteria van art. 57 Reach verordening omdat ze: kankerverwekkend (C) zijn, mutageen (M), giftig voor de voortplanting (R), persistent, bioaccumulerend en giftig

stof	(PBT), zeer persistent en zeer bioaccumulerend (vPvB) of waarvan wetenschappelijke aanwijzingen bestaan voor de aanwezigheid van ernstige gevolgen voor mens, of milieu overigens (bijvoorbeeld hormoonontregelende stoffen)
------	--

¹In deze lijst opgenomen, omdat zij door de wetgever “in beperkte mate relevant” wordt geacht voor uitleg en toepassing van de Omgevingswet en het Bal.

Begrippen in het Bal die zich niet kort laten definiëren zijn hier niet opgenomen. Ze worden hierna nader besproken, zoals specifieke zorgplicht (hierna, 5.1) doel- en middelvoorschriften (5.2), gelijkwaardigheid (5.3) en maatwerk (5.4).

2.2 Wettelijke basis

De wettelijke basis voor het stellen van rijksregels (de kern van het Bal¹) ligt in art. 4.3 Omgevingswet (art. 4.3 lid 1 onder b voor milieubelastende activiteiten en art. 4.3 lid 1 onder c voor lozingsactiviteiten) en 5.1 Omgevingswet (aanwijzen van (art. 5.1 lid 1) activiteiten die behoudens een omgevingsvergunning verboden zijn *tenzij* het betreft een in een AMvB aangewezen geval) dan wel (art. 5.1 lid 2) activiteiten die verboden zijn *voor zover* ze als zodanig zijn aangewezen bij AMvB. Art. 4.3 Omgevingswet somt in lid 1 activiteiten op, waar rijksregels voor *moeten* worden gegeven en in lid 2 waarin rijksregels *kunnen* worden gegeven.

2.3 Toepassingsbereik Bal.

2.3.1 Milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten

Het Bal gaat ingevolge artikel 2.1 over milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk die bij die milieubelastende activiteit worden verricht. Milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten zijn samengenomen (hoofdstukken 2 tot en met 5), omdat ze inhoudelijk sterk samenhangen. Hoofdstuk 3, vanaf par. 3.2.1 (stookinstallaties) tot en met par. 3.11.6 (militaire oefeningen) Bal wijst de (87 typen) activiteiten aan, waar algemene rijksregels op van toepassing zijn. Het gaat om twee hoofdgroepen: activiteiten die geen zelfstandige bedrijven zijn (par. 3.2 Bal) en activiteiten die overeenkomen met gangbare bedrijven, waar meerdere deelactiviteiten plaatsvinden, vaak overeenkomend met voormalige “inrichtingen” (par. 3.3-3.11). De indeling in afdelingen (hoofdactiviteiten) ziet er als volgt uit:

Afd. 3.1	Algemeen
Afd. 3.2	Activiteiten die bedrijfstakken overstijgen
Afd. 3.3	Complexe bedrijven
Afd. 3.4	Nutssector en industrie
Afd. 3.5	Afvalbeheer
Afd. 3.6	Agrarische sector
Afd. 3.7	Dienstverlening, onderwijs en zorg
Afd. 3.8	Transport en logistiek met ondersteuning daarvan
Afd. 3.9	Sport en recreatie
Afd. 3.10	Mijnbouw
Afd. 3.11	Defensie

Afd. 3.2 betreft steeds een (hoofd)activiteit die in meer bedrijfstakken voorkomt (voorbeeld: opslaan van gevaarlijke stoffen in een opslagtank), de afdelingen 3.3-3.11 een (hoofd)activiteit van een bepaalde bedrijfstak (voorbeeld: telen van gewassen in een kas (glastuinbouw)).

Dit is dan ook het toepassingsbereik van het Bal. Het begrip “milieubelastende activiteit” staat centraal, zoals dat voorheen gold voor het begrip ‘inrichting’. Wat wel en niet behoort tot een activiteit (valt onder een vergunningplicht) moet – voor activiteiten die vallen onder de werkingssfeer van de IED of de Seveso III richtlijn - worden vastgesteld aan de hand van de IED resp. de Seveso III-richtlijn. Voor andere activiteiten dient men de omschrijving van het Bal te raadplegen.

Op de achtergrond geldt, dat de Omgevingswet ziet op zowel *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).

Voorbeeld: Tabel 4.197 Emissiegrenswaarden bij elektrolytisch of stroomloos aanbrengen metaallagen op metalen

Het Bal geldt (art. 1.2, zie ook de Omgevingswet, art. 1.5 jo. 5.1) in de exclusieve economische zone. Veel bepalingen hebben betrekking op activiteiten die niet voorkomen in de exclusieve economische zone (maar alleen binnen het grondgebied van Nederland). Die bepalingen hebben in de EEZ geen betekenis (artikelgewijze toelichting op art. 1.2 Bal).

2.3.2 Lozingsactiviteit

Zoals gezegd geldt het Bal voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten. Op deze plaats sta ik stil bij enkele onderscheidende aspecten van lozingsactiviteiten. Waar niet apart wordt gesproken van milieubelastende activiteiten of lozingsactiviteiten geldt de tekst voor beide.

Hierboven (nr. 2.1) is de definitie van lozingsactiviteit in art. 2.1 Bal gegeven. Er is een meeromvattende definitie in de Omgevingswet (iets ingekort):

“activiteit, niet zijnde een stortingsactiviteit op zee, inhoudende het brengen van stoffen, warmte of water:

- a. direct in een oppervlaktewaterlichaam (...)
- b. met behulp van een werk, niet zijnde een vuilwaterriool, in een zuiveringstechnisch werk onder de zorg van een waterschap van waaruit die stoffen of warmte of dat water in een oppervlaktewaterlichaam worden gebracht, voor zover het betreft de effecten van die stoffen of warmte of dat water op het watersysteem of het zuiveringstechnisch werk”.

Deze definitie betekent dat alle aspecten van de lozing (kwaliteit (stoffen en temperatuur) en kwantiteit) onder de regels van de Omgevingswet valt. Dit brengt mee, dat voor ieder aspect (warmte, stoffen, water) de specifieke zorgplicht van art. 2.10, 6.6 en 7.6 Bal geldt.

Lozingsactiviteiten vallen onder drie regimes:

- Lozingsactiviteiten op oppervlaktewaterlichamen al dan niet in beheer bij het Rijk, verbonden met milieubelastende activiteiten, gereguleerd in het Bal;
- Lozingsactiviteiten die niet verbonden zijn met milieubelastende activiteiten op een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het rijk, gereguleerd in de hoofdstukken 6 en 7 van het Bal;
- Overige lozingsactiviteiten. Die vallen volledig onder de bevoegdheid van het Waterschap. De regulering is derhalve te vinden in de waterschapverordening (art. 2.5 en 4.1 Omgevingswet).

Lozen kan zijn een milieubelastende activiteit of een lozingsactiviteit, afhankelijk van de vraag via welke route er wordt geloosd.

Voorbeeld: art. 4.150 lid 1 Bal: lozen van afvalwater afkomstig van het uitwassen van beton. Dient te gebeuren op een

oppervlaktewaterlichaam, of bij ontstentenis daarvan, op een vuilwaterriool.

In het algemeen zijn regels gegeven voor lozingsactiviteiten die verontreiniging kunnen veroorzaken. Is van een lozing weinig of geen verontreiniging te verwachten, dan is volstaan met de specifieke zorgplicht. De specifieke zorgplicht is ook de (enige) regeling in het Bal van de maximale hoeveelheden water die mogen worden geloosd. Hoofdstukken 6 en 7 Bal bevatten regels over lozingsactiviteiten op de rijkswateren. Deze regels zijn gegeven om ervoor te zorgen, dat derden de taak van het Rijk, bestaande uit het beheer van rijkswateren niet onnodig bemoeilijken (zie art. 2.19 lid 2 Omgevingswet). Ze bevatten een specifieke zorgplicht, de bevoegdheid voor de minister om maatwerkvoorschriften te stellen. Maatwerkregels in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening gelden niet voor rijkswateren. De afdelingen 6.2 en 7.2 regelen lozingsactiviteiten, die in samenhang met milieubelastende activiteiten kunnen voorkomen, maar ook los daarvan.

Voorbeeld: het water dat uitstroomt bij het reinigen van een gebouw is verbonden met een milieubelastende activiteit, als in dat gebouw zo'n activiteit wordt uitgeoefend, maar staat daar los van, als het gebouw niet wordt gebruikt voor een milieubelastende activiteit.

De aanwijzing van vergunningplichtige lozingsactiviteiten in het Bal sluit aan bij de aanwijzing van vergunningplichtige milieubelastende activiteiten. Ieder lozing vanuit een vergunningplichtige milieubelastende activiteit is een vergunningplichtige lozingsactiviteit. Omvat de milieubelastende activiteit bepaalde (ermee samenhangende) activiteiten, dan geldt de vergunningplicht voor de lozingsactiviteit eveneens voor de lozingen die afkomstig zijn van die samenhangende activiteit. Voor onvoorziene lozingen die potentieel schadelijk kunnen zijn voor de chemische en ecologische waterkwaliteit bevat het Bal in art. 6.43 lid 1 onder c en 7.67 lid 1 onder c) een zogenaamde 'vangnetvergunningplicht'. Die geldt (dus) niet voor lozingsactiviteiten die samenhangen met de milieubelastende activiteiten van Hoofdstukken 2 tot en met 5 Bal. Ook onschuldige lozingen, waarvoor met de specifieke zorgplicht kan worden volstaan, vallen niet onder de vangnetvergunningplicht. In hoofdstuk vier Bal is in veel artikelen voor afvalwater een lozingsroute voorgeschreven, soms moet er worden hergebruikt of mag in het geheel niet worden geloosd (voorbeeld: art. 4.131 en 4.149 Bal). Het lozen van afvalwater vormt een milieubelastende activiteit of een lozingsactiviteit, afhankelijk van de vraag of het lozen geschiedt op de bodem of een vuilwaterriool (milieubelastende activiteit) of op een

oppervlaktewaterlichaam of rechtstreek op een zuiveringstechnisch werk (lozingsactiviteit). Dat bepaalt vervolgens ook wie bevoegd gezag is voor de melding, handhaving en afwijking van algemene regels. De maatwerkbevoegdheid van het waterschap strekt zich uit tot aanpassing van algemene rijksregels, bijvoorbeeld met het oogmerk om het behalen van de doelstelling van de kaderrichtlijn water dichterbij te brengen. Waterschappen kunnen verder via maatwerkregels aanvullende meldplichten vergunningplichten in het leven roepen.

2.4 Inhoud Bal in vogelvlucht.

In het Bal kan een exploitant vinden aan welke algemene regels zijn activiteit 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. Het kabinet gaat ervan uit, dat voor 95% van de exploitanten alle relevante regels in het Bal staan. Daarnaast zal de exploitant bij de planning van nieuwe activiteiten in ieder geval ook het omgevingsplan moeten raadplegen en - bij vergunningplicht - het Omgevingsbesluit.

Het Bal geeft regels voor milieubelastende activiteiten en lozingen (hoofdstukken 2-5) en voor (andere) activiteiten op plaatsen waar extra regulering nodig wordt geacht (bij waterstaatswerken, (spoor)wegen en luchthavens (hoofdstukken 6-10)), cultureel erfgoed en werelderfgoed (hfst. 11-12), zwemmen en baden (hfst. 13) en grondwateronttrekking en ontgrondingen op land en aan regionale wateren (hfst. 14).

Weinig materiële wijzigingen t.o.v. van het Abm

Het Bal bevat onder meer emissiegrenswaarden voor emissies naar water en lucht. Voor lucht zijn er geen aanscherpingen of versoepelingen van emissie-grenswaarden doorgevoerd ten opzichte van het Abm² Voor water zijn drie aanpassingen doorgevoerd³.

Herkomst rijksregels

De regels zijn afkomstig uit (i) een groot aantal (24) AMvB's. In hun geheel zijn opgenomen: het Activiteitenbesluit milieubeheer ("Abm"), het Besluit lozing afvalwater huishoudens en het Besluit lozen buiten inrichtingen) (ii) een aantal wetsbepalingen (uit de Wet milieubeheer ("Wm") en de Monumentenwet 1988)⁴ en (iii) ze vormen de implementatie van een lange reeks Europese verordeningen en richtlijnen⁵. De voor het Bal belangrijkste Europese regelingen zijn de Seveso-richtlijn⁶ en de Richtlijn Industriële Emissies ("RIE")⁷ Het Bal is voor een deel nog leeg ("gereserveerd"). Dat deel zal in de komende jaren, waarschijnlijk via de Invoeringswet en het Invoeringsbesluit worden ingevuld.

Achtereenvolgens bevat het Bal een inhoudsopgave (pp. 1-10), 15 hoofdstukken en vijf bijlagen. De omvang van de verschillende hoofdstukken varieert sterk:

1. Algemene bepalingen (p. 2-3) + bijlage met definities,
2. Algemene bepalingen over milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten (pp. 3-8),
3. Richtingaanwijzers (pp. 8-80), d.w.z. verwijzingen vanuit activiteitensoorten naar toepasselijke regels (hfst. 4) en modules (hfst. 5,)
4. Inhoudelijke regels voor milieubelastende activiteiten en lozingactiviteiten (pp. 80-302),
5. Modules (pp. 302-310),
6. Activiteiten in of bij waterstaatswerken in beheer bij het rijk (pp. 310-323),
7. Activiteiten in de Noordzee (pp. 323-337),
8. Activiteiten rond Rijkswegen (pp. 337-342),
9. Activiteiten rond spoorwegen (pp. 343, gereserveerd),
10. Activiteiten rond luchthavens (pp. 343, gereserveerd),
11. Activiteiten die het cultureel erfgoed betreffen (pp. 343-344),
12. Activiteiten die het werelderfgoed betreffen (pp. 345),
13. Gelegenheid bieden tot zwemmen en baden (pp. 345, gereserveerd),
14. Grondwateronttrekkingen en ontgrondingen op land en in regionale wateren (p. 346-348)
15. Afval van schepen in binnenwateren (pp. 348 – 350)
16. Overige en slotbepalingen (pp. 350-352).

De bijlagen betreffen achtereenvolgens:

- i. definities (pp. 353 – 359,

- ii. stoffen en stofklassen (pp. 360 – 379),
- iii. stoffen, aanvullende rapportageplicht PRTR, (pp. 379-404),
- iv. stuifklassen, artt. 4.137 en 4.419, (p. 405-413),
- v. Stoffen aanvullende rapportageplicht PRTR bij art. 5.10 (pp. 414-415) en
- vi. bij artikel 5.11 Groepen verontreinigende stoffen PRTR (pp. 416-418).

Het algemene deel van de Nota van Toelichting begint met een inhoudsopgave, het telt 284 pagina's. De artikelgewijze toelichting telt 603 pagina's, Bal totaal (regels, bijlagen en NvT) 1305 pagina's.

2.5 Oogmerken Bal

In art. 2.2 worden de oogmerken beschreven waarmee in het Bal voorschriften worden gesteld. Het gaat om doelen 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 beperken van de gevolgen ervan als ze toch intreden, het voorkomen althans beperken van allerlei vormen van hinder etc. Het praktische belang van deze bepaling is, dat een eventuele wijziging (maatwerk) of afwijking (verscherping) van de voorschriften in dezelfde sleutel moet staan als het voorschrift waarvan wordt afgeweken. Het artikel vergemakkelijkt daarmee een toets aan het specialiteitsbeginsel. Tot de oogmerken behoort niet om negatieve milieueffecten van verkeer van en naar een bedrijf zoveel mogelijk te beperken. De Minister beschouwt het als een zaak die sterk afhankelijk is van de lokale situatie en daarom decentraal moet worden geregeld⁸. Met een vergelijkbare redenering wordt het stellen van eisen aan bedrijfsmobiliteit aan het lokale gezag overgelaten⁹. De gekozen aanpak overtuigt (mij) niet: het vermijden van negatieve verkeerseffecten kan nog steeds een nationaal doel (oogmerk) zijn, ook als wordt erkend, dat de invulling van het bereiken ervan decentraal moet gebeuren.

Op een praktisch niveau is de ambitie van de minister, dat vragen van het bevoegd gezag naar informatie van de exploitant zo beperkt, concreet en ondubbelzinnig mogelijk blijven.

2.6 Inhoudelijke beleidskeuzen: gebruiksruimte en thema's

In de NvT worden de beleidskeuzen ten aanzien van het verdelen van gebruiksruimte en een zevental thema's besproken die als uitgangspunt hebben gediend voor het Bal. Die thema's zijn:

veiligheid, gezondheid, luchtkwaliteit, bodem, waterkwaliteit, zuinig gebruik van energie en doelmatig beheer van afvalstoffen. Al biedt de tekst van de toelichting op dit punt niet veel houvast het is nuttig om deze inhoudelijke keuzen te bespreken aangezien ze richtinggevend zijn bij de toepassing en uitleg van het Bal.

2.6.1 Milieugebruiksruimte, cumulatie (NvT par. 4.8.1).

De aanleiding tot het stellen van beschermingsregels in het omgevingsrecht (vooral voor milieuaspecten) is, dat de mogelijkheden van het milieu om negatieve gevolgen van het menselijk handelen op te vangen (op een bepaalde locatie) beperkt is. De beperkte ruimte die daardoor ontstaat wordt onder de Omgevingswet omschreven en gereguleerd in omgevingswaarden, algemene regels en instructieregels, vertaald in de (immissie) normen van het Omgevingsplan. Deze begrensdheid maakt het noodzakelijk om de beschikbare milieugebruiksruimte te verdelen tussen activiteiten waarvan de gevolgen op een locatie cumuleren, met name wanneer preventieve regels en het vereiste van toepassing van BBT onvoldoende zijn om overschrijding van de nog net aanvaardbare belasting van het milieu (immissienormen) te voorkomen. De NvT¹⁰ omschrijft gebruiksruimte als de binnen een gebied aanwezige juridische ruimte voor activiteiten in de fysieke leefomgeving. Het gaat daarbij met name: om geluid, externe veiligheid, trillingen en emissies naar lucht (stikstof) en water. Het beperken van negatieve effecten (bijvoorbeeld: door het voorschrijven van BBT) en het samen in beschouwing nemen van vergunningplichtige clusters aan activiteiten (complex bedrijf) maakt het makkelijker om dat te doen, maar is nog niet voldoende. Er kan bij de verdeling van milieugebruiksruimte immers sprake zijn van meerdere clusters en allerlei activiteiten, die niet vergunningplichtig zijn. Als preventieve voorschriften onvoldoende zijn om overschrijding van de immissienormen te voorkomen moet dat gebeuren via maatwerkregels in het Omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening en daarmee overeenstemmende maatwerkvoorschriften (aanpassing van de rijksregels) of vergunningvoorschriften gericht tot het individuele bedrijf. Als het openbaar bestuur afziet van een regeling van de verdeling van gebruiksruimte, zal die verdeling verlopen volgens de historische volgorde (“wie het eerst komt, het eerst maalt”). Dat is niet altijd bevredigend, bijvoorbeeld als een oud bedrijf relatief veel ruimte opsloort vanwege het gebruik van achterhaalde technieken of als slecht presterende installaties ook nog eens nauwelijks bijdragen aan plaatselijke werkgelegenheid. Daarom bieden het BKL (par. 3.3) en het Bal (NvT par. 4.2.2) een meer planmatige aanpak als alternatief, bijvoorbeeld door (met name: in nieuwe situaties) het toekennen van milieugebruiksruimte aan kavels. Een onderneming die zo’n kavel verwerft kan dan planmatig naar het maximum toegelaten emissie

toegroeien zonder bang te hoeven zijn dat een nieuwkomer hem halverwege dat proces inhaalt en de rest van de milieugebruiksruimte toegewezen krijgt. Er moet dan wel de bevoegdheid bestaan om het kavel bij langdurige onbruik te verkleinen (zonder dat dan sprake is van door het bestuursorgaan te vergoeden nadeel). De ambitie van het Bal is om door regulering van milieugebruiksruimte via maatwerkregels meer ruimte te scheppen voor “uitnodigingsplanologie” en het globaler toekennen van functies aan locaties (waardoor meer ruimte ontstaat voor ontwikkeling) met behoud van het huidige beschermingsniveau (NvT. par. 4.8).

2.6.2 Waarborgen van de veiligheid (NvT par. 4.8.2).

Het veiligheidsbeleid (zoals vernieuwd in het omgevingsveiligheidsbeleid)¹¹ werkt zoals voorheen met plaatsgebonden risico en groepsrisico. Het Bal bevat ter uitvoering van het omgevingsveiligheidsbeleid veiligheidsafstanden voor bijna¹² alle activiteiten met een potentieel extern veiligheidsrisico. In beginsel dient de relevante veiligheidscontour binnen de grens van het eigen perceel (inrichting) te liggen. Afwijking van die regel is toegestaan als voldaan wordt aan één of meer van de volgende eisen: (i) het is niet mogelijk om de contour op eigen terrein te houden, bijvoorbeeld omdat er op het perceel van de initiatiefnemer ook andere (veiligheids)grenzen moeten worden gerespecteerd (ii) de veiligheid van de werknemers en bezoekers wordt door de afwijking beter gediend, (iii) de bedrijfsvoering zou ernstig worden belemmerd bij een contour op eigen grond. In deze afwijkings-situaties moeten de veiligheidsafstanden tot beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties worden gerespecteerd.

2.6.3 Beperken emissies zeer zorgwekkende stoffen (NvT par. 4.8.3)

In art. 57 REACH-verordening is vastgelegd wanneer een stof als zeer zorgwekkend wordt beschouwd. Het (bovennationale) beleid is gericht op vervanging (uitbanning) van het gebruik van deze stoffen, althans tot het voorkomen van overschrijding van het maximaal toelaatbaar risiconiveau (MTR) en liever nog het blijven onder het verwaarloosbaar risiconiveau (VR). Bedrijven worden aangesproken op “continue verbetering” als het gaat om emissies van zulke stoffen. Welke activiteiten voorwerp zijn van de plicht tot continue verbetering treft men aan in de richtingaanwijzers van hoofdstuk 3 (bijvoorbeeld: art. 3.10, 3.31, 3.53), hoe men continue moet verbeteren is uitgewerkt in een module in hoofdstuk 5 (par. 5.4.3.). Deze module legt het individuele bedrijf onder meer de verplichting op (art. 5.19) om elke vijf jaar het bevoegd gezag op de hoogte te stellen van de voortgang (emissie en mogelijkheden om deze te beperken). Het Bal gaat er

vanuit, dat in bijzondere gevallen ook decentrale regels kunnen worden ingezet ter beperking van de emissies van zeer zorgwekkende stoffen.

2.6.4 Geluid, geur en trillingen (NvT par. 4.8.4).

In het Bal is niet geprobeerd om via rijksregels uitputtend alle bedrijfsactiviteit op de aspecten geluid, geur en trillingen te regelen. Het Bal (art. 2.10, NvT Afdeling 2.4) schrijft alle passende preventieve maatregelen voor en de toepassing van BBT. Waar dat niet voldoende is, gelden de in het omgevingsplan of de omgevingsverordening toe te passen instructieregels (BKL). In de gevallen, dat het omgevingsplan daarmee materie regelt in afwijking van rijksregels in het Bal, moeten in het Omgevingsplan maatwerkregels (art. 2.11 Bal) worden opgenomen.

2.6.5 Luchtkwaliteit (NvT par. 4.8.6).

Voor de bescherming van de luchtkwaliteit verwijst de besluitwetgever eerst naar de zorgplicht. Die moet al te gedetailleerde regulering onnodig maken. De zorgplicht houdt in dat alle passende preventieve maatregelen (bijvoorbeeld: goed onderhoud, goede selectie van grondstoffen, rekening houden met voorkomen emissies bij ontwerp en bouw) tegen verontreiniging en ter bescherming van de gezondheid worden getroffen, dat BBT wordt toegepast dat geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt, dat gekanaliseerde emissies kunnen worden bemonsterd en dat metingen representatief moeten zijn. Gebruik van de sommatieregel en grensmassastroom vloeien voort uit de benadering van emissies via de inrichting. Ze zijn daarom onder de Omgevingswet (in het Bal) geschrapt. Waar de voorschriften van het Bal naleving van omgevingswaarden onvoldoende luchtkwaliteit garanderen kunnen maatwerkvoorschriften worden gesteld. Voor een optimale verdeling van de gebruikruimte kunnen in het Omgevingsplan maatwerkregels worden gesteld. Maatwerk dat een grotere emissie toelaat is alleen toegelaten, waar Europese milieudoelen en Europese maatregelen de ruimte daartoe bieden.

2.6.6 Bodem (NvT par. 4.8.6)

De preventieve maatregelen die bij de bescherming van de bodem centraal staan (onderhoud, verhardingen, opvangbakken, gericht ingrijpen bij incidenten) zijn in het Bal niet expliciet voorgeschreven, maar zij vormen een onderdeel van de specifieke zorgplicht. Het te realiseren beschermingsniveau blijft onveranderd “het verwaarloosbaar bodemrisico” (dat we kennen uit de Nederlandse Richtlijn Bodembescherming 2012, “NRB”). Per activiteit worden in het Bal minimale voorzieningen voorgeschreven. Daarmee komt de NRB te vervallen. Bij beëindiging van een bodembedreigende activiteit wordt bodemonderzoek vereist en geldt een “opruimplicht”.

2.6.7 Waterkwaliteit (NvT par. 4.8.7)

Ter bescherming van de waterkwaliteit bevat het Bal regels over het doelmatig beheer van afvalwater, bodemenergiesystemen (bescherming kwaliteit grondwater) en regels over onttrekkingen (hoofdstukken 6 en 14).

2.6.8 Zuinig gebruik van energie (NvT par. 4.8.8).

Voor milieubelastende activiteiten die onder de algemene regels van het Bal vallen zijn de verplichtingen ten aanzien van het zuinig omgaan met energie vertaald in de module energiebesparing (par. 5.4.1), met daarin de verplichting om alle maatregelen te nemen met een terugverdientijd van vijf jaar of korter. Voorts valt het treffen van energiebesparende maatregelen die redelijkerwijze kunnen worden geveerd onder de specifieke zorgplicht. De erkende maatregellijsten die zijn ingevoerd als uitvloeisel van het Energieakkoord zullen daartoe worden opgenomen in de Ministeriële regeling onder de Omgevingswet. Wie aan die regels voldoet (en zorgt voor doelmatig beheer en onderhoud) heeft in ieder geval voldaan aan zijn wettelijke plicht.

2.6.9. Afvalstoffen en afvalwater (NvT par. 4.8.9-10)

Het doelmatig beheer van afvalstoffen is in het Bal opgenomen als “oogmerk”. Voorts zijn regels gesteld voor de afvalstoffenbranche, voor zover die onder het Bal valt (bijvoorbeeld: autodemontage, recycling, milieustraten en zuiveringstechnische werken). Het Bal bevat voorschriften ten aanzien van het lozen van afvalwater, van kassen (par. 4.74), ten aanzien van “lozingsroutes” (onder meer art. 4.1158, 4.1168-9, 4.1186), een verbod van lozen bij reinigen en conserveren van bouwwerken (art. 6.12) en van lozen van toiletwater vanaf een pleziervaartuig (art. 6.29a), lozen van huishoudelijk afvalwater (par. 6.2.4). Zuiveringstechnische werken zijn aangewezen als milieubelastende activiteit en voor het lozen vanuit zo’n werk zijn algemene regels gegeven.

2.7 Actueel houden van het Bal.

De rijksregels in het Bal zijn geformuleerd met de bedoeling, dat ook voorzien is in de regulering van nieuwe technieken. Ontstaan er nieuwe activiteiten, die niet in te passen zijn, dan dient het Bal zo snel mogelijk te voorzien in nieuwe regels. In de tussentijd gelden de algemene en de specifieke zorgplichten. Die zijn zo abstract, dat ze altijd van toepassing zullen zijn. De zorgplichten maken het ook makkelijker om de vergunning actueel te houden (NvT par. 4.7). Mogelijk zal ook het omgevingsplan in een dergelijke situatie bescherming bieden (NvT par. 4.2.3, p. 78, par. 18.4).

3. Voorgeschiedenis Bal.

3.1 Algemene regels vs. vergunningen.

Onder de (milieu-)voorlopers van de Omgevingswet: de Hinderwet, de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne en de Wet milieubeheer, lag het accent in de regulering op de verlening en handhaving van individuele vergunningen. Achtereenvolgende kabinetten hebben gekozen voor een grootscheepse verschuiving naar algemene regels. Men zag daarin de volgende voordelen: minder rompslomp voor ondernemingen, minder kosten voor ondernemingen zowel als voor de overheid en meer uniformiteit (“level playing field”¹³). Ook is een gelijktijdige invoering van nieuwe bindende internationale normen makkelijker via algemene regels.

Men moet de nadelen voor lief nemen: wie een vergunning aanvraagt heeft individueel en direct contact met het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag van zijn kant, kent de inrichting en de bedrijfsvoering waar de vergunning voor geldt. Bij algemene regels begint alles met de professionaliteit en correctheid van de exploitant en wordt het sluitstuk: de handhaving, belangrijker. Immers de overheid laat dan ogen en oren (die zij placht te openen bij de vergunningverlening) goeddeels ongebruikt. Tenminste een deel van de besparingen aan overheidskant door het wegvallen van de vergunningplicht moet worden geïnvesteerd in handhaving, wil men gerust zijn op eenzelfde niveau van naleving.

Hierna (nr. 5.5.3) wordt nader ingegaan op de verhouding tussen algemene regels en vergunningen in het Bal.

3.2 Activiteitenbesluit milieubeheer.

3.2.1 Geschiedenis en inhoud

2008 is het jaar van de omslag: was voorheen de hoofdregel dat voor een milieubelastende activiteit een vergunning nodig was, met de inwerkingtreding van de “Omkeerwet”¹⁴ is de regel, dat (voor wat betreft het milieu) volstaan kan worden met het voldoen aan algemene regels en dat een vergunningplicht alleen bestaat als die expliciet in de wet is opgenomen. Het Abm zwelt in de periode van 2008 tot 2017 in een aantal stappen. In de loop der jaren worden veel AMvB’s en regelingen in het Abm opgenomen. Vaak kunnen ze dan sterk worden verkort door de opzet van het Abm, waarin algemene bepalingen zijn gegeven, die dus niet meer bij afzonderlijke bedrijfstakken/activiteiten behoeven te worden herhaald. Centraal in het Abm staat de onderverdeling van inrichtingen in type A, type B en type C-inrichtingen. Type A-inrichtingen zijn weinig milieubelastend. Ze behoeven geen vergunning en bij oprichting noch bij wijziging aanvang ervan hoeft te worden gemeld. Voor inrichtingen type B moet wel een melding worden gedaan bij oprichting of wijziging. Een

vergunning is niet nodig, een omgevingsvergunning beperkte milieutoets in bepaalde gevallen wel. Type C-inrichtingen zijn vergunningplichtig, veelal gelden naast de vergunning ook delen van het Abm voor een type C inrichting. Het begrip inrichting is onder de Omgevingswet formeel losgelaten. In plaats daarvan wordt gedacht vanuit het begrip “activiteit”¹⁵. Daarmee vallen kortdurende activiteiten buiten de inrichting onder hetzelfde regime als activiteiten binnen een inrichting, hetgeen naar het inzicht van de wetgever de samenhang bevordert. Ook werd het berip ‘inrichting’ in sommige gevallen te breed gevonden voor het stellen van regels. Zoals we hierna (5.6.1) zullen zien kent het Bal (en dus: de Omgevingswet) echter enkele figuren, die – waar het begrip “inrichting” onmisbaar bleek – materieel de inrichting herinvoeren. In zoverre blijft het begrip inrichting en de rechtspraak over (de begrenzing van) de inrichting relevant. Het Abm en de Wet Algemene bepalingen omgevingsrecht (2011) zijn belangrijke stappen in de richting van integratie van regels en vervanging van vergunningplicht door algemene regels. Deze koers is verder voortgezet met de Omgevingswet, die in zoverre dus geen herziening van het stelsel kan worden genoemd.

3.2.2 Verbeterpunten Activiteitenbesluit

De opzet van het Activiteitenbesluit was systematisch: meerlagig en in abstracte taal opgezet. Dat was het antwoord van de wetgever op het bestaan van tientallen afzonderlijke sets regels in aparte AMvB’s. Door de abstracte taal en de complexe, meerlagige structuur was het bepaald niet eenvoudig om de voor een bepaalde activiteit (inrichting) relevante regels op te sporen in het Activiteitenbesluit. Afwijken van de hoofdregel (met strengere of juist soepeler regels) was onder het Activiteitenbesluit alleen toegestaan, wanneer een regel niet uitputtend was¹⁶.

3.2.3 Rechtspraak Activiteitenbesluit

Relevant voor goed begrip en voor de toepassing van het Bal is rechtspraak onder het Activiteitenbesluit over een aantal algemene leerstukken, zoals maatwerk, het rechtskarakter van de reactie van het bevoegd gezag op een melding en de betekenis van algemene regels voor een vergunningplichtige inrichting. Men moet bij het raadplegen van die rechtspraak uiteraard wel goed beseffen, in welke opzichten de regeling in het Bal verschilt van die onder het Activiteitenbesluit.

Voorbeeld: of een regeling uitputtend was, was onder het Abm bepalend voorde vraag of maatwerkvoorschriften konden worden gegeven. Dat vraagstuk heeft onder het Bal geen betekenis meer, nu maatwerk immers ook bij een uitputtende regeling mogelijk is.

4 Systeem Bal en algemene aspecten.

4.1 Systematiek van het Bal

Na algemene bepalingen (hoofdstukken 1 en 2) volgt in hoofdstuk 3 een set “richtingaanwijzers”. Dat zijn bepalingen waarin staat welke regels die verderop (hoofdstukken 4 en 5) in het Bal zijn opgenomen op een bepaalde milieubelastende activiteit van toepassing zijn. Conceptueel staat de kwalificatie als milieubelastende activiteit in hoofdstuk 3 voorop.

Voorbeeld: par. 3.2.4 Windturbine

Art. 3.11: Als milieubelastende activiteit als bedoeld in art. 2.1 wordt aangewezen het opwekken van elektriciteit met een windturbine met een rotordiameter dan 2 m.

Vervolgens is de vraag of sprake is van vergunningplicht. Algemene regels zijn uitgangspunt (ze volstaan voor 90% van de activiteiten), vergunningplicht is uitzondering (voor de overige 10% van de activiteiten, aanvullend (90% van de vergunningplichtige bedrijven) of integraal (10%))¹⁷.

Getalsmatig voor Nederland, na inwerkingtreding van de Omgevingswet c.a.:

- 400 Seveso-inrichtingen: activiteit/inrichting in zijn geheel gedekt door de vergunning;
- 1.500 overige “complexe bedrijven”: vergunning vereist, voor delen van de activiteit gelden (alleen) algemene regels (RIE installaties); GS bevoegd gezag;
- 20.000 “vergunningplichtige activiteiten”, bijvoorbeeld “koeltoren” (afd. 3.2 Bal).

Het Bal wijst aan voor welke activiteiten een vergunning is vereist.

Voorbeeld: Art. 3.119: Het verbod bedoeld in artikel 5.1 tweede lid, van de wet, om zonder omgevingsvergunning een milieubelastende activiteit te verrichten, geldt voor de milieubelastende activiteiten, bedoeld in art. 3.118, voor zover het gaat om het exploiteren van een andere milieubelastende installatie voor:

- a. Het maken van elastomeren, verf, lak, drukinkt, lijm, waspoeder of enzymen, of
- b. Het vullen van spuitbussen met drijfgassen.

In het Bkl treft men aan de regels die moeten worden toegepast bij het opstellen van de vergunning van een milieubelastende activiteit (Bkl

Afd. 8.5) en de te hanteren omgevingswaarden (Bkl hfst. 2). Het Bal wijst in hoofdstuk 3 ook de relevante algemene regels aan.

Voorbeeld: Art. 3.120 (algemene regels)

1. Bij het verrichten van de activiteiten bedoeld in art. 3.118, wordt voldaan aan de regels over:
 - a. een oplosmiddeleninstallatie, bedoeld in paragraaf 4.33
 - b. het kleinschalig tanken, bedoeld in paragraaf 4.38,
 - c. (...)

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 en terugkomen (NvT par. 5.1), zijn ondergebracht in een zogenoemde module¹⁸ in hoofdstuk 5 Bal. De reden daarvoor is dat ze anders in hoofdstuk 4 bij iedere activiteit waarop deze regelcomplexen van toepassing zijn, herhaald zouden moeten worden.

Voorbeeld: Par. 5.4.3 Zeer zorgwekkende stoffen

Artikel 5.23 (informerende emissie zeer zorgwekkende stof) (...)

Art. 5.24 (vermijdings- en reductieprogramma) (...)

Art. 5.25 (immissie zeer zorgwekkende stoffen in de lucht) (...)

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 “bedrijfsoverstijgende activiteiten” van Hoofdstuk 3 (afd. 3.2) om te zien wat de regels zijn voor (bijvoorbeeld) zijn natte koeltoren (par. 3.2.4). Aldus kent het Bal een systematiek in lagen¹⁹:

- 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 hoofdactiviteiten, d.w.z. bedrijfstakken en typen bedrijven (laag 2). Afd. 3.2 bevat “bedrijfstak overstijgende 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); de regeling van de

hoofdactiviteit betreft tevens activiteiten die er rechtstreeks mee samenhangen, ermee in technisch verband staan en die gevolgen kunnen hebben voor de emissies en verontreiniging ervan of die de hoofdactiviteit functioneel ondersteunen.

- In hoofdstuk 4 staan doel- en middelvoorschriften (laag 3). Via de richtingaanwijzer van hoofdstuk 3 moet worden beoordeeld welke paragrafen van hoofdstuk 4 van toepassing zijn op een bepaalde bedrijfsactiviteit;
- 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 e.d. Die zou men als de vijfde laag kunnen beschouwen.
- Daaronder bevindt zich nog een laag in de vorm van een ministeriële regeling (op grond van artikel 4.3 Omgevingswet).

Voorbeeld ter illustratie van de gelaagde structuur van het Bal: IJzer en staal.

Neem de metaalindustrie (par. 3.4.1.), in het bijzonder het maken van ijzer en staal: In art. 3.73 lid 1 wordt vastgesteld dat (onder meer) het maken van ijzer of staal een milieubelastende activiteit is. In lid 2 wordt uiteengezet dat onder de activiteit “het maken van ijzer of staal” ook wordt begrepen: “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.” In art. 3.74 wordt het maken van ijzer en staal c.a. aangewezen als een milieubelastende activiteit die niet mag worden ontplooid zonder vergunning (art. 5.1 Omgevingswet). In de artt. 3.75-3.79 worden allerlei gerelateerde activiteiten aangewezen als vergunningplichtig. Art. 3.80 is de richtingaanwijzer. Hij luidt (geparafraseerd): bij het maken van ijzer en staal moeten de volgende regels in acht worden genomen: die van het aanbrengen van lagen op metalen, bedoeld in par. 4.11, die van het smelten en gieten van metalen als bedoeld in par. 4.13 en nog vele (13) anderen. In lid 2 wordt de richting gewezen naar de bepalingen die van toepassing zijn op het lozen van koelwater in verband met het maken van ijzer en staal, in lid 3 wordt een aantal modules op het maken van ijzer en staal toepasselijk verklaard (Bal, hoofdstuk 5): de regels over bodemonderzoek (par. 5.2.1), het PRTR-verslag (5.3.1),

energiebesparing (par. 5.4.1), de emissie van zeer zorgwekkende stoffen (par. 5.4.3) en van andere stoffen (par. 5.4.4). De paragraaf besluit met de verplichting om de overheid uiterlijk vier weken voor het begin van het maken van staal en ijzer te informeren over de begrenzing van de activiteit en de verwachte begindatum (art. 3.81). Par. 4.11 (artt. 4.171 – 4.202) geeft rijksregels en verwijst door naar normbladen e.d. Art. 4.202 (lucht, meetmethoden, niet meer dan een voorbeeld) schrijft (afhankelijk van het soort stof dat gemeten moet worden) voor dat gewerkt moet worden conform NEN-EN 15259, 13284-1, 14792, 14791, 12619, 14789, 14385 en vele anderen, ISO 16740, NPR-CEN/TS 1369:2014 en nog vele andere typen regelcomplexen. Ook de modules schrijven weer bepaalde elders vastgelegde regelcomplexen voor, par. 5.4.3 (art. 5.21 lid 3) bijvoorbeeld verwijst naar de standaardrekenmethode 3 Nieuw Nationaal Model.

Inhoud en systematiek van het Bal moeten gezien worden tegen de achtergrond, dat naast het Bal (gedeeltelijk ter vervanging van geschrapte rijksregels) regels kunnen worden opgenomen in het Omgevingsplan. Decentralisering van deze regels wordt (onder de vlag van “decentraal, wat kan...” door de regering verdedigd door te wijzen op het feit, dat het bij de betrokken milieueffecten vooral gaat om de lokale situatie, dat de gemeente (de raad, die het Omgevingsplan vaststelt) beter van die lokale situatie op de hoogte is en dat daardoor decentraal regelen leidt tot kortere, duidelijker en betere regels²⁰. Daarbij valt op te merken, dat ook een algemene (rijks)regel (“maximaal 55 d(B)A op de gevel”) heel wel (in het gegeven voorbeeld: voor de toegelaten emissie) kan variëren naar de plaatselijke omstandigheden.

4.2 Betekenis en functie Bal t.o.v. de Omgevingswet.

De kern van het Bal wordt gevormd door rijksregels, dat wil zeggen: algemeen verbindende voorschriften voor activiteiten. De regels van het Bal zien met name (maar niet uitsluitend) op veiligheid, gezondheid, luchtkwaliteit, bodem, de kwaliteit van watersystemen, doelmatig gebruik van energie en doelmatig beheer van afvalstoffen en afvalwater (art. 4.22 Omgevingswet, NvT par. 4.2). Het Bal geeft voorts aan welke ruimte er is om van deze 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.

Bij de ordening van het Bal is gekozen voor het perspectief van de initiatiefnemer. Bij het schrijven van het Bal is ernaar gestreefd, dat die initiatiefnemer alles wat zijn activiteiten betreft (regels, vergunningplicht) bij elkaar aantreft.

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 nodig 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 zogenaamde 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 zelf bevat. Die regels voor de in hoofdstuk 3 genoemde milieubelastende activiteiten zijn opgenomen 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. artikel 2.19 Omgevingswet) of b) internationaalrechtelijke verplichtingen²¹ en c) om een gelijk speelveld (voorbeeld: voorschrift gebruik van de beste bestaande technieken (BBT)) en eenzelfde beschermingsniveau te garanderen. Er bestaat een spanning tussen het creëren van een gelijk speelveld en handhaving van en een hetzelfde beschermingsniveau enerzijds en het bieden van méér afwegingsruimte voor het decentrale bevoegde gezag (één van de doelstellingen van de Omgevingswet) anderzijds.

4.3 Bevoegd gezag

Met het bevoegd gezag wordt bedoeld het bestuursorgaan bij wie (algemene regels) meldingen worden gedaan, dat beslist over maatwerk, dat beslist op een aanvraag om toestemming tot het treffen van een gelijkwaardige maatregelen en dat is belast met de handhaving en dat (vergunningen) beslist op een aanvraag en dat alle andere besluiten t.a.v. de vergunning neemt en dat handhaaft. In afd. 2.2 wordt het bevoegd gezag voor de voorschriften (rijksregels) van het Bal aangewezen (zie ook par. 4.1.3 Omgevingswet). Uitgangspunt voor de toedeling van het bevoegd gezag is aansluiting bij de voormalige bestuurlijke taak- en verantwoordelijkheidsverdeling, en bij artikel 2.3 van de Omgevingswet (subsidiariteit)²². Volgens de hoofdregel van de Omgevingswet (art. 4.9) is het college van burgemeester en wethouders namens de gemeente bevoegd gezag voor milieubelastende activiteiten “op land” (art. 2.3). Voor lozingen op het oppervlaktewater (maar niet op rijkswateren, zie hierna, art. 2.6) en waterzuivering is het dagelijks bestuur van het Waterschap bevoegd gezag (art. 2.5). Voor bodemenergiesystemen (par. 4.110 gesloten en par. 4.111, open bodemsystemen zoals Warmte Koude Opslag-systemen) is GS namens de provincie bevoegd gezag. Territoriaal gaat het steeds om het bevoegd gezag van de gemeente/waterschap/provincie waar (het grootste deel van) de activiteit wordt verricht²³. De Minister is bevoegd gezag bij lozingen op rijkswateren en in de mijnbouw. Een belangrijk motief om de Minister van Economische Zaken bevoegd gezag te laten zijn voor mijnbouwzaken onder de Omgevingswet is dat deze ook bevoegd gezag is t.a.v. de opsporings-, winnings- en opslagvergunningen op grond van de Mijnbouwwet, vergunningen die niet zijn “overgegaan” naar de Omgevingswet. Met aanwijzing van de Minister van EZ als

bevoegd gezag wordt voorkomen dat het bevoegd gezag voor mijnbouwactiviteiten onnodig versnipperd²⁴. Andere uitzonderingen op de hoofdregel dat het college van B&W bevoegd gezag is treft men aan in hoofdstuk 3 (met name: Afd. 3.1) van het Omgevingsbesluit. De uitvoering van de Omgevingswet en het Bal (vergunningverlening, handhaving en toezicht) wordt door de gemeenten en provincies in de praktijk overgelaten aan de respectievelijke Omgevingsdiensten en het ambtelijk apparaat van de Veiligheidsregio. In het Bal wordt op Omgevingsdiensten en Veiligheidsregio's niet ingegaan. Tussen B&W (bevoegd gezag) en de omgevingsdienst pleegt in een mandaatbesluit te worden afgebakend, met welke besluiten B&W nog directe bemoeienis willen hebben. Het ligt in de rede dat de mate waarin een besluit dient te steunen op gebruik van discretionaire ruimte (beoordelings- en beleidsruimte) daarbij bepalend is. Zou dat inderdaad het geval zijn dan leidt de vergrote ruimte die de Omgevingswet biedt (maatwerk, open normen, specifieke zorgplicht) tot meer gevallen, waarin de Omgevingsdienst actief zal moeten terugkoppelen naar B&W voordat een beslissing kan worden genomen.

Het bevoegd gezag wordt in het Omgevingsbesluit aangewezen. Als een activiteit (complex bedrijf) een omgevingsvergunning heeft voor bepaalde onderdelen maar ook onderworpen is aan voorschriften uit het Bal is het bevoegd gezag van de omgevingsvergunning tevens bevoegd gezag ter zake van die voorschriften (artikel 2.7 Bal, vgl. artikel 4.13 Omgevingswet). “Eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag”: Is (in afwijking van de hoofdregel) GS eenmaal bevoegd gezag voor een bepaalde locatie, dan is GS dat ook voor vervolghandelingen: de melding, het stellen van een maatwerkvoorschrift en het beslissen op een aanvraag om een gelijkwaardige maatregel te mogen treffen (art. 2.8). Ook bij wateractiviteiten is de toewijzing van het bevoegd gezag (waterbeheerder, provincie of minister) in het Omgevingsbesluit opgenomen (art. 5.9 Omgevingswet).

Voorbeeld: art. 3.2 lid 1 Omgevingsbesluit.

1. Het dagelijks bestuur van het waterschap beslist op een enkel- of meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning als de aanvraag alleen betrekking heeft op een of meer van de volgende wateractiviteiten: a. een lozingsactiviteit (...)

Bevoegdheden kunnen – na voorafgaande instemming van het verkrijgende bestuursorgaan – worden overgedragen (art. 5.16 Omgevingswet).

Bevoegd gezag en meervoudige aanvraag/magneetactiviteiten

Bij een vergunningaanvraag voor meerdere activiteiten tegelijk is er

slechts één bevoegd gezag (art. 5.12 lid 2 Omgevingswet). Dat is B&W tenzij het Omgevingsbesluit anders bepaalt. De activiteit met de (potentieel) zwaarste effecten op het milieu (in dit verband aangeduid als “magneetactiviteit”) bepaalt wie bevoegd gezag is. De magneetactiviteit (bijvoorbeeld: de milieubelastende activiteiten uit categorie 4 van de IED) maakt dus GS bevoegd bij grotere complexiteit, gemeentegrensoverschrijdende effecten. Activiteiten, waarover het gezag (niet vanwege zwaardere effecten maar) vanwege specifieke aan het hoger bevoegd gezag toebedeelde taken aan GS of de Minister zijn voorbehouden worden niet aangemerkt als “magneetactiviteit”. Daar is – bij de meervoudige aanvraag – B&W dus bevoegd gezag. De reden daarvoor is, dat in die gevallen geen bovenlokale afwegingen of belangen zouden spelen²⁵. Bij de overblijvende gevallen (meerdere magneetactiviteiten met een verschillend bevoegd gezag, meerdere activiteiten, doch voor geen is B&W bevoegd gezag) is de klassieke keuze gemaakt voor het hoogst aangewezen bevoegd gezag, met de Minister van IenW als hoogste gezag, wanneer die moet concurreren met andere ministers (art 3.8 en 3.9 Omgevingsbesluit).

4.4 Normadressaat.

De voorschriften van het Bal ter zake van een bepaalde activiteit zijn gericht tot degenen die de activiteit verricht (artikel 2.9 Bal, normadressaat).

Ingevolge art. 5.37 Omgevingswet geldt een vergunning voor eenieder die de activiteit(en) verricht waar de vergunning betrekking op heeft. Echter, niet alleen degene “die de activiteit verricht” kan een overtreding begaan. In Hoofdstuk 5 Algemene wet bestuursrecht is overtreder: “ieder die het in zijn macht heeft een einde te maken aan de overtreding.” Dat kan bijvoorbeeld de aandeelhouder van het bedrijf zijn of een opdrachtgever, betrokkenen die meestal niet zelf de activiteit verrichten maar die door de exploitant laten verrichten. De omgevingsvergunning is zaaksgebonden, tenzij in een AMvB is bepaald, dat zij alleen geldt voor de (natuurlijke) persoon voor wie zij is afgegeven (art. 5.37 lid 3 Omgevingswet). Zij kan worden overgedragen. Vooraf moet melding worden gemaakt van de overdracht bij het bevoegd gezag (art. 5.37 Omgevingswet).

4.5 Centraal en decentraal.

Bij de opstelling van de Omgevingswet en de AMvB's onder de Omgevingswet is veel aandacht uitgegaan naar de zoektocht naar de juiste verhouding tussen rijksregels (bevoegdheden) en decentrale regels (bevoegdheden). Uitgangpunt zijn de artt. 2.3 en 2.7 Omgevingswet, waarin het subsidiariteitsbeginsel is neergelegd. Die bepaling voorziet in de meest algemene zin in toedeling van taken en bevoegdheden aan gemeenten, provincies en aan het Rijk. Er is nog

een hoger centraal gezag, het Europese, dat op tal van punten in het milieurecht voorschriften geeft waar – in ieder geval niet ten koste van het milieu – van mag worden afgeweken. De invulling van het subsidiariteitsbeginsel – bijvoorbeeld door in art. 2.11 Bal een grens aan te geven voor afwijking via maatwerkregels – hangt af van de inhoud van de relevante Europese bepalingen en is overigens politiek-bestuurlijk van aard. Waar de locatiekeuze van groot belang is (en BBT niet) is gekozen voor decentrale regulering, waar BBT en “level playing field” belangrijk zijn is gekozen voor rijksregels. De ontwikkeling in de regulering ter bescherming van het milieu van vergunning per inrichting (met over het algemeen B&W of GS als bevoegd gezag) naar algemene regels is op zich een radicale centralisering. Die contrasteert met het in het kader van de Omgevingswet steeds beleden “decentraal tenzij”. Centrale regelgeving past wel goed bij het gegeven dat veel milieuregelgeving is ontleend aan Europese Richtlijnen en Verordeningen en bij de inhoud ervan: locatie- onafhankelijke preventieve maatregelen en best beschikbare technieken. Cumulatie van (negatieve milieu-) effecten moet echter op andere wijze (via immissienormen en ruimtelijke regels) worden beheerst. Onder de Omgevingswet (en in het Bal) is aldus bij milieuregels het accent op het rijk komen te liggen en bij ruimtelijke regels op de decentrale overheden (NvT, par. 4.2 e.v. met name 4.2.3). Door de mogelijkheden voor decentrale overheden om van rijksregels af te wijken (maatwerk, hierna nr. 5.4) en door bepaalde ruimtelijke bevoegdheden aan provincies en rijk te geven is deze verdeling genuanceerd²⁶.

De NvT (par. 4.2.3, pp. 79-80) bevat de volgende opsomming van centraal en decentraal gereguleerde milieubelastende activiteiten:

Centraal	Decentraal
<i>milieubelastende activiteiten</i>	
<p>een aantal bedrijfstak overstijgende milieubelastende activiteiten (activiteiten die kunnen voorkomen bij vele bedrijven, dus ook bij bedrijven in de rechter kolom, en soms ook bij huishoudens), zoals:</p> <ul style="list-style-type: none"> - opslaan van gevaarlijk stoffen 	<p>alle niet door het Rijk gereguleerde milieubelastende activiteiten, waaronder:</p> <ul style="list-style-type: none"> - hotels, pensions en conferentieoorden - restaurants, cafetaria's, snackbars en cateringbedrijven - cafés, discotheken, concertpodia, muziektheaters en

<ul style="list-style-type: none"> - bodemenergiesystemen - windturbines - natte koeltorens - een aantal activiteiten met afvalstoffen <p>milieubelastende activiteiten in met name:</p> <ul style="list-style-type: none"> - energieindustrie en nutssector - industriesector - afvalbeheersector - agrarische sector <p>Dienstverlening en zorg</p> <ul style="list-style-type: none"> - transport of logistiek sector - mijnbouwsector - defensie 	<p>evenementenhallen</p> <ul style="list-style-type: none"> - verblijfsrecreatie, dagrecreatie en sportfaciliteiten - detailhandel en ambachten en supermarkten - gebouwen voor permanente of tijdelijke bewoning, onderwijs- en kantoorgebouwen, welzijnszorg - dierenpensions, dierenasiel, dierenklinieken, hondenfokkers of –trainers, hobbymatig houden <p>van dieren en maneges Allen voor eventuele bedrijfstakoverstijgende milieubelastende activiteiten binnen deze bedrijven kunnen rijksregels gelden (zie linker kolom)</p>
<p><i>lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam</i></p>	
<p>lozingsactiviteiten die samenhangen met milieubelastende activiteiten waaraan rijksregels zijn gesteld, en lozingsactiviteiten van pleziervaartuigen</p> <ul style="list-style-type: none"> - overige lozingsactiviteiten op rijkswateren 	

4.6 Decentrale afwegingsruimte.

Een doel van de stelselherziening is om lokale bestuursorganen meer afwijkingsruimte te geven en door het gebruik van meer algemene

termen “zuiniger te zijn met regelgeving.” De kerngedachte daarbij is dat de locatie van invloed is op de belangen, die moeten worden afgewogen en dat derhalve het lokale gezag ruimte nodig heeft om dat op passende wijze te doen. Dat doel wordt ook in het Bal gerealiseerd. De decentrale afwegingsruimte wordt begrensd door (i) de nationale omgevingswaarden, instructieregels en beoordelingsregels die in het Bkl zijn gesteld en de implementatie van Europees recht vormen, (ii) de beginselen van behoorlijke bestuur, in het bijzonder de beginselen van evenredigheid en proportionaliteit en (iii) de afstemming en bevoegdheidsverdeling tussen overheden (artt. 2.2 en 2.3 Omgevingswet). De Europese waarden en regels limiteren de maximale blootstelling aan bijvoorbeeld lucht- of waterverontreiniging en geluidbelasting. Zolang op decentraal niveau binnen die limiet wordt gebleven, kan gebruik worden gemaakt van afwegingsruimte die per onderwerp is meegegeven. Meer afwegingsruimte op decentraal niveau is op de volgende manieren gerealiseerd:

- a. Door de regulering van bepaalde activiteiten niet langer op te nemen in rijksregels maar in het omgevingsplan, waarin lokale omgevingswaarden kunnen worden verwerkt;
- b. In de bevoegdheid tot maatwerk die is opengesteld voor in beginsel alle voorschriften van de hoofdstukken 3 tot en met 5 Bal (geen uitzondering meer voor voorschriften, die uitputtend zijn);
- c. Door de open normen in het Bal, die door het bevoegd gezag per situatie zullen moeten worden uitgelegd;
- d. Via artikel 2.12a en b Bal dat decentrale overheden de bevoegdheid geeft om meldingsplichten (12a) resp. vergunningplichtige (art. 12b) gevallen te creëren
- e. Door de mogelijkheden van een ontheffing te vergroten ten opzichte van die in de Wet ruimtelijke ordening.

Voorbeelden: de verbreding van de regeling van plattelandswoningen naar andere voormalige bedrijfswoningen; de verschuiving van individueel maatwerk naar gebiedsgericht normstelling, bijvoorbeeld door bij geluid te werken met een bandbreedte voor geluid van activiteiten.

Ik verwijs naar de discussie over de specifieke zorgplicht (nr. 5.1 hierna) voor zorgen over rechtszekerheid, die door deze toename van (decentrale) bestuurlijke handelsvrijheid zijn opgekomen. Zoals

hierna (rechtsbescherming) wordt toegelicht zal de toename van bestuurlijke vrijheid kunnen leiden tot een minder vergaande toetsing van de rechter, hetgeen het gevoel van onzekerheid dat de ruimere decentrale afwegingsruimte creëert, zou kunnen versterken.

4.7 Relatie tot het Omgevingsplan en tot Omgevingswaarden

Ook al worden de algemene regels en de rijksregels van het Bal in acht genomen, daarmee kan iedere milieubelastende activiteit nog niet overal worden toegelaten. Zij moet immers planologisch en (dus) onder meer voor wat betreft de effecten ervan op het milieu, passen in het omgevingsplan. Zou een type activiteit, ook met inachtneming van de relevante rijksregels leiden tot overschrijding van immissienormen, dan wordt ofwel dat type activiteit ter plaatse in het omgevingsplan niet toegelaten (“functies toedelen”) of de rijksregel met betrekking tot die activiteit wordt voor de specifieke situatie aangepast via een omgevingsvergunning (als sprake is van vergunningplicht) of via maatwerk (als geen sprake is van vergunningplicht), gericht op het beperken van emissies. Het omgevingsplan kan ook een regeling van verdeling van gebruikruimte bevatten waar de door de initiatiefnemer verwachte emissies kwantitatief niet (volledig) in passen (NvT par. 4.2.2). Is er niet zo’n verdeling dan geldt “wie het eerst komt, het eerst maalt” met mogelijk hetzelfde gevolg (activiteit ontoelaatbaar).²⁷ Niet alleen een omgevingsplan kan beperkend werken, ook kan (lokaal) overschrijding dreigen of zelfs plaatsvinden van een voor de voorgenomen activiteit relevante omgevingswaarde. Dat leidt niet direct tot een beperking van de activiteit, maar de omgevingswaarden (op rijksniveau te vinden in het Bkl) dienen te worden geoperationaliseerd in het Omgevingsplan en een (dreigende) overschrijding van omgevingswaarden moet worden aangepakt met een programma (Omgevingswet afd. 3.2, Omgevingsbesluit afd. 8.4), dat kan leiden tot beperkingen.

4.8 Cumulatie van milieueffecten.

Algemene regels voor activiteiten richten zich uitsluitend op de activiteit en niet op het gecombineerde effect van de activiteit en andere activiteiten in de omgeving. Bepaalde milieueffecten leveren bij cumulatie echter onaanvaardbare belasting van de omgeving op. In de Nota van Toelichting wordt aan de hand van een indeling in vier situaties aangegeven, hoe daar mee om wordt gegaan onder de Omgevingswet en het Bal:

Situatie 1 is de situatie, waarin de preventieve regel zo effectief is, dat er van cumulatie niets te vrezen valt. De NvT geeft als voorbeeld de op BBT gebaseerde emissiegrenswaarde voor het lozen van oliehoudend afvalwater in het vuilwaterriool.

Situatie 2: in situatie 2 zijn de gevolgen door de preventieve regel niet helemaal weggenomen, maar is er een restgevolg. Dat valt echter op

individuele basis voldoende te reguleren. Het voorbeeld hier is het (aanvullend) voorschrijven van een afstand tussen een opslagtank van gas en een kwetsbaar bouwwerk.

Situatie 3: in deze situatie kan in een deel van de gevallen ook met de aanvullende regels van situatie 2 niet worden volstaan, maar is maatwerk nodig. Als voorbeeld wordt gewezen op de instructieregels ter zake van geluidbelasting van gevoelige bouwwerken en locaties in het Bkl genoemd voor de opstelling van het omgevingsplan.

Situatie 4: Dit is de situatie waarin cumulatie een zeer belangrijke rol speelt en een regeling gebaseerd op individuele verhoudingen nauwelijks zin heeft. Het hier gegeven voorbeeld is de bevoegdheid van gemeenten en waterschappen om (zonder regeling in het Bal) van glastuinbouwbedrijven te eisen, dat zij een aansluiting realiseren op het vuilwaterriool.

4.9 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 Abm. Lokaal moet worden beoordeeld of vergelijkbare regels nodig zijn. Bij een bevestigend antwoord zal de regel in het Omgevingsplan moeten worden opgenomen.

Voorbeeld: Onder het Abm moeten koelinstallaties met natuurlijke koelmiddelen gemeld worden boven bepaalde drempels: 10 kg ammoniak, 10 kg. Kooldioxide of 5 kg koolwaterstof. Een kleinere hoeveelheid (is vergunningvrij en) hoeft niet te worden gemeld.

Dat men er met 400 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 regelcomplexen²⁸.

Voorbeeld: Zo wordt voor de BBT externe veiligheid verwezen naar de zogenaamde PGS- (“publicatiereeks gevaarlijke stoffen”) richtlijnen. Die verwijzen op hun beurt weer naar NEN normen, bijvoorbeeld (PGS 15): “De brandwerendheid van een constructiedeel als een wand, deur of doorvoering kan experimenteel worden bepaald volgens NEN 6069 of berekend volgens NEN-EN 1992-1-2, NEN-EN 1993-1-2, NEN-EN 1994-1-2, NEN-EN 1995-1-2, NEN-EN 1996-1-2 of NEN-EN 1999-1-2.”

Welke versie van een dergelijke norm of richtlijn van buiten het Bal moet worden gebruikt is vastgelegd in de ministeriële regeling ** (artikel 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 RIE en REACH, de kaderrichtlijnen afvalstoffen en water, de mer-richtlijn, de Seveso-richtlijn en de verdragen van Granada (architectuur) en Valletta (archeologie).²⁹ Voor een voorbeeld van de toepassing van andere regels dan het Bal verwijst ik naar het praktijkvoorbeeld IJzer en Staal (zie hiervoor, nr. 4.1). Ook omgevingswaarden zijn van belang voor de exploitant. Ze zijn gericht tot het bevoegd gezag, niet direct tot de burger. Ze zijn opgenomen in het Bkl (hoofdstuk 2). Ze worden vertaald in het Omgevingsplan en dienen te worden gehanteerd bij vergunningverlening.

Het bevoegd gezag moet ook elders in Europa (of in een ander land, waartegenover Nederland zich via een verdrag tot erkenning heeft verplicht) verkregen, gelijkwaardige kwalificaties honoreren (art. 1.3).

4.10 Rechtsbescherming

De Minister gaat ervan uit, dat de Omgevingswet/het Bal geen verandering brengt in de mate van rechtsbescherming.³⁰ Als toelichting wordt aangegeven, dat waar een vergunningenstelsel (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 bevoegde gezag voor te leggen. Afgaande op praktijkervaringen is er wel een cultuurverandering nodig bij de overheid om net zo kwiek in beweging te komen in reactie op een verzoek om handhaving van algemene regels als op een aanvraag voor een vergunning of het handelen zonder vergunning, waar een vergunning verplicht is.

De *aard* van de rechtsbescherming verandert onder de Omgevingswet niet wezenlijk, maar er is wel sprake 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. De keuze die dan gemaakt wordt levert een besluit op waar rechtsbescherming tegen openstaat. Mogelijk leidt dit tot een toename van “rechtsbeschermingsmomenten”³¹.

Ook het omarmen van open normen (“specifieke zorgplicht”) en decentrale afwegingsruimte heeft gevolgen voor de rechtsbescherming: de bestuursrechter toetst het gebruik door bestuursorganen van de “vrije ruimte” (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 de afwegingsruimte van het (decentrale) bestuursorgaan 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. 18.4). 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 (begin jaren negentig van de vorige eeuw), het onderscheid tussen mitigatie en compensatie in de Natuurbeschermingswet 1998 en (2017) de prejudiciële vragen over de houdbaarheid van de programmatische aanpak stikstof.

4.11 Handhaving.

Handhaving omvat het toezicht op de naleving, het behandelen van klachten van derden over de naleving en het opleggen van sancties. Ingevolge art. 18.2 Omgevingswet berust de taak het Bal te handhaven bij het bestuursorgaan, dat op grond van par. 4.1.3 is aangewezen als bevoegd gezag voor melding, maatwerkvoorschriften en instemming met gelijkwaardige maatregelen. Overigens is handhaving geregeld in de Algemene wet bestuursrecht (hoofdstuk 5) en het Omgevingsbesluit.

5 Instrumentarium van het Bal

Voor het Bal zijn van belang de volgende sturingsmogelijkheden (NvT par. 2.3.4 en hoofdstuk 3):

- Specifieke zorgplicht (artikel 2.10 Bal)
- Doel- en middelvoorschriften (hoofdstuk 4 Bal)
- Gelijkwaardige maatregelen (art. 4.7 Omgevingswet)
- Maatwerkvoorschriften (afd. 2.5 Bal)
- Maatwerkregels (afd. 2.5 Bal)
- Meldingsplicht of vergunningplicht (afd. 2.6 Bal)

5.1 Specifieke zorgplicht

Ingevolge artikel 1.6 Omgevingswet draagt eenieder voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving. Deze bepaling wordt beschouwd als een

algemene zorgplicht. De zorgplicht komt erop neer, dat men activiteiten met gevolgen voor het milieu, die men onvoldoende kan beperken achterwege moet laten (art. 1.7 Omgevingswet.) Vanwege het onbepaalde (weinig concreter) karakter van de algemene zorgplicht staat het rechtszekerheidsbeginsel in de meeste gevallen aan strafrechtelijke handhaving ervan in de weg en is bestuursrechtelijke handhaving ook lang niet altijd mogelijk³². Daarom is deze zorgplicht waar nuttig en mogelijk geconcretiseerd in specifieke zorgplichten.

Naast de algemene zorgplicht is in het omgevingsrecht (op het niveau van de AMvB's) de specifieke zorgplicht ingevoerd, als aanvulling zowel op algemene regels als op een eventuele vergunning³³. De (specifieke) zorgplicht is zelf niets meer of minder dan een algemeen verbindend voorschrift (of, in de terminologie van het Bal: een rijksregel). De specifieke zorgplicht is meer dan een vangnet: zij wordt beschouwd als de basis van de regelgeving in het Bal. In die specifieke zorgplicht wordt in algemene termen de verantwoordelijkheid omschreven ter zake van specifieke activiteiten. Het algemene uitgangspunt: "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" (artikel 2.10 lid 1) wordt concreter uitgewerkt in de leden 2 (milieubelastende activiteiten) en 3 (lozingsactiviteiten) van art. 2.10. Er worden voorbeelden gegeven (niet uitputtend: "in ieder geval ...") van wat de specifieke zorgplicht concreet inhoudt. Als de initiatiefnemer niet precies weet of hij de specifieke zorgplicht goed invult, kan hij daarover overleggen met het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag kan de uitleg van de specifieke zorgplicht vastleggen in een maatwerkvoorschrift. 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. Derde belanghebbenden kunnen bij onzekerheid het bevoegd gezag vragen om ter zake een maatwerkvoorschrift te geven en bij evidente overtreding van de zorgplicht vragen om handhaving. Het kabinet ontkent desgevraagd, dat de zorgplicht "niet eenduidig en nogal vrijblijvend is"³⁴. Waar het bevoegd gezag moet vermoeden, dat onvoldoende duidelijk is wat de specifieke zorgplicht inhoudt, wordt aanbevolen om maatwerk te leveren. Het kabinet stelt vast, dat de exploitant een ruime keuze heeft uit maatregelen om te voldoen aan zijn specifieke zorgplicht(en). Het kabinet waardeert dat positief en acht dat in overeenstemming met de beoogde stelselherziening³⁵. Behalve in artikel 2.10 (milieubelastende activiteit) treft men een specifieke zorgplicht aan in de artikelen 6.6 en 7.6 (beperkingengebiedactiviteit waterstaatswerk), 8.6 (beperkingengebiedactiviteit weg), 11.10 (rijksmonumentenactiviteit),

12.9 (werelderfgoedactiviteit) en 15.6 (afval van schepen in binnenwater).

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 lijkt mij daarnaast een verleggenheidsoplossing: de Minister constateert dat niet voor iedere 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. In het jargon van de Omgevingswet: "het streven naar helderheid en voorspelbaarheid van de regels staat tegenover de wens de regels te verminderen en te bekorten." In de zorgplicht heeft het laatste gewonnen. Overigens kadert het voorgeschreven gebruik van BBT (specifieke zorgplicht, art. 2.10, artikelgewijze toelichting afd. 2.4) de specifieke zorgplichten in: waar BBT wordt toegepast zal niet snel sprake zijn van schending van een zorgplicht. De minister roept op om vertrouwen te hebben in de specifieke zorgplicht. 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 inhoudt en bij twijfel de zorgplicht royaal uit zal leggen lijkt dat vertrouwen te getuigen van onvoldoende besef van de druk die de verschillende stakeholders (werknemers, aandeelhouders, concurrentie, consumenten) op de exploitant uitoefenen. Die druk kan makkelijker worden weerstaan met concrete en heldere voorschriften van de wetgever. Dat het kabinet stelt dat (alleen) bij evidente schending van de zorgplicht om handhaving kan worden gevraagd door derde belanghebbenden wijst erop, dat het kabinet beseft, dat de specifieke zorgplicht door gebrek aan concreetheid toch een ander karakter heeft dan normale doel- en middelvoorschriften ter bescherming van de omgevingskwaliteit. Opmerkelijk is de gedachte van het kabinet, dat een exploitant bij de concrete invulling van zijn zorgplicht een afweging van belangen zou moeten maken. Ik neem aan, van zijn eigen financieel-economische belang tegen (vooral) het belang van een goede omgevingskwaliteit (het kabinet heeft het over "alle belangen")³⁶. Belangen afwegen is iets voor bestuurders en ambtenaren. Het is gebruikelijker om burgers voor te houden dat zij bepalingen op een redelijke manier moeten uitleggen en toepassen. Dat lijkt ook hier de werkelijke bedoeling: de verwijzing naar de belangenafweging is de reactie van het kabinet op de vraag om een toelichting op de vage termen "redelijkerwijs" en "zoveel mogelijk".

Ook een toegespitst antwoord op kritische vragen uit de Kamer over het vage karakter van de zorgplicht geeft weinig houvast. Het kabinet weet een circulaire definitie niet te vermijden. Met het oog op de uitleg en toepassing van de specifieke zorgplicht in de toekomstige praktijk citeer ik hier woordelijk: "(...) dat de zorgplicht niet eenduidig en nogal vrijblijvend is, onderschrijft het kabinet niet. De specifieke zorgplichten van het ontwerp-Bal sturen op het doel: een hoge mate van bescherming van het milieu (of andere aspecten van de fysieke leefomgeving) tegen de nadelige gevolgen van activiteiten. Dat is een eenduidig doel en een verplichting voor de initiatiefnemer, geen vrijblijvende suggestie. De specifieke zorgplichten benadrukken dat de initiatiefnemer een verplichting heeft om de nodige zorg te betrachten bij activiteiten in de fysieke leefomgeving. (...) Overigens is een zorgplicht naar zijn aard een bestendigere norm dan gedetailleerde regels die steeds moeten worden aangepast aan de nieuwste inzichten. (...) bestendig in verschillende situaties en ontwikkelingen in de tijd."³⁷ Termen zoals "redelijkerwijs" en "zoveel mogelijk" in de specifieke zorgplichten van het ontwerp-Bal geven uitdrukking aan het open karakter van deze verplichting. Dit betekent niet dat deze verplichting vrijblijvend is (...). De specifieke zorgplichten bieden ruimte voor een eigen invulling, maar vereisen ook dat de initiatiefnemer een belangenafweging maakt."³⁸

Voorbeeld van specifieke zorgplicht: luchtkwaliteit

Het kabinet overweegt, dat ten opzichte van het huidige recht de specifieke zorgplichten in het ontwerp-Bal zijn verduidelijkt door bij iedere specifieke zorgplicht aan te geven wat er voor de betreffende activiteit *in ieder geval* tot die zorg wordt gerekend. Ook deze opsomming bevat termen die interpretatie en invulling vergen, maar het maakt de specifieke zorgplichten eenduidiger dan nu. Aan de hand van een voorbeeld is goed te zien hoe door deze informatie mee te geven inderdaad een belangrijke en nuttige concretisering van de specifieke zorgplicht plaatsvindt:

Activiteiten zijn in het Bal onder meer gereguleerd wanneer ze gevolgen kunnen hebben voor de luchtkwaliteit (NvT, par. 4.8.5). Daarbij is de volgende systematiek gehanteerd:

- emissiereductie is in de eerste plaats gericht op vermindering van de emissievracht;
- diffuse emissies worden zoveel 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 housekeeping).
- 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 gravitatie-afscheider 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.

Er is veel rechtspraak over de zorgplicht, die al in eerdere wetten ten aanzien van de fysieke leefomgeving was opgenomen (onder meer: Wet bodembescherming art. 13, Flora- en faunawet art. 2, Nbwet 1998 art. 19l, Wet Natuurbescherming art. 1.11). Over de strafrechtelijke handhaving van de zorgplichtbepaling ten aanzien van de bodem gaan HR 26 oktober 1993, *NJ* 1994/99, HR 17 januari 1995, *M en R* 1995/80 en HR 14 februari 1995, *M en R* 1995/81, over de bestuursrechtelijke handhaving ABRvS 5 juli 1994, *AB* 1994/636. De rechtspraak levert concrete voorbeelden. Zo is bijvoorbeeld het vullen van brandstoftanks van motorvoertuigen door middel van met benzine gevulde jerrycans zonder dat maatregelen werden genomen om te voorkomen, dat verontreinigende stoffen in de bodem konden geraken aangemerkt als een tekortschieten in de zorg voor de bodem (ABRvS 9 april 2008, *MenR* 2008/61).

5.2 Doel- en middelvoorschriften, informatieverplichtingen

Doelvoorschriften schrijven een doel voor in concrete termen (eenheden/waarden), middelvoorschriften schrijven concreet een maatregel voor. Middelvoorschriften zijn precies en concreet, maar zijn onder omstandigheden (als lokaal een slimmere oplossing mogelijk is) (te) star³⁹. 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 (NvT par. 4.8.5 (voor lucht) en 4.9).

Voorbeeld: De erkende maatregellijsten, die zijn ingevoerd naar aanleiding van het Energieakkoord voor duurzame groei (SER, september 2015), zie Activiteitenbesluit art. 2.15 en bijlage 10

Activiteitenregeling.

Erkende maatregelen zijn in wezen middelvoorschriften. Correcte uitvoering van die maatregelen impliceert tevens voldoening aan het gegeven doelvoorschrift. Naast doel- en middelvoorschriften worden informatie- verplichtingen wel als derde categorie onderscheiden, voorschriften om gegevens aan het bevoegd gezag te verstrekken.

5.3 Gelijkwaardige maatregelen

Gelijkwaardigheid is geregeld in artikel 4.7 Omgevingswet. Wie een alternatief voor een voorgeschreven maatregel (begrip ruim op te vatten, d.w.z. inclusief werkwijzen en meetmethoden), 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) gelet worden 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 mogen meetellen bij de vraag naar gelijkwaardigheid is in het Bal bij verplichte maatregelen steeds aangegeven met het oog op welke doelen deze zijn voorgeschreven. Het Bal bevat ten aanzien van bepaalde onderwerpen een specifieke (melding) regeling van het gebruik van gelijkwaardige maatregelen.

Voorbeeld: art. 4.1021 Bal

5.4 Maatwerk

De Omgevingswet creëert de bevoegdheid om via maatwerkvoorschriften (artikel 4.5) en maatwerkregels (artikel 4.6) algemeen verbindende voorschriften onder de Omgevingswet aan te vullen en om van die voorschriften af te wijken.

Maatwerkvoorschriften zijn gericht op het individuele bedrijf, ze worden (in een beschikking) gesteld ter wijziging (of als aanvulling op) van algemene regels. Zij hebben geen functie bij de vergunning, die kan immers al op de concrete situatie (en: exploitant) worden toegespitst. Maatwerkregels zijn algemeen verbindende voorschriften die worden gesteld om te zorgen dat de activiteiten die op een locatie worden of zullen worden verricht passen binnen de oogmerken en de strekking van de algemene regels van die hoofdstukken.

Maatwerkregels zijn dus niet gericht tot een belanghebbende, maar gelden op een bepaalde locatie ongeacht wie daar een activiteit uitvoert of gaat uitvoeren. Maatwerkregels zijn daarom geschikt om te sturen op toekomstige ontwikkelingen. Het kabinet stelt zich op het standpunt, dat de bevoegdheid om maatwerk te leveren de wetgever in

staat stelt om bondiger regels te geven. Als het nodig is, kan het plaatselijke bevoegde gezag immers nuanceren of afwijken⁴⁰. 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.

In artikel 4.6 van de Omgevingswet is bepaald dat met maatwerkregels alleen kan worden afgeweken van algemene regels als dat bij algemene maatregel van bestuur is bepaald. Daarom is in art. 2.11 lid 2 Bal opgenomen dat met maatwerkregels kan worden afgeweken van de regels in de hoofdstukken 3 tot en met 5, tenzij in die hoofdstukken anders is bepaald. De uitzonderingen op de algemene bevoegdheid om maatwerk te leveren zijn te vinden in hoofdstuk 4, bij de specifieke artikelen waarop geen maatwerk is toegestaan. Maatwerk kan worden ingezet, onverschillig of de regel die ermee wordt aangepast uitputtend is of niet⁴¹. Met maatwerk kan het bevoegd gezag onder het Bal (het ligt anders onder het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)) in beginsel (net als onder het Abm) zowel de omgeving strikter beschermen als de exploitant meer ruimte bieden. 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 (artikel 2.19 Omgevingswet). Maatwerk is niet toegelaten t.a.v het aanmerken van activiteiten als milieubelastende activiteit of lozingsactiviteit (hoofdstuk 3) of t.a.v. meet- en rekenvoorschriften; maatwerkvoorschriften zijn voorts niet toegestaan met betrekking tot meldingsplichten. Het stellen van maatwerkvoorschriften moet de oogmerken van de Omgevingswet dienen (artikelen 4.22 en 4.23 Omgevingswet) en het mag niet zijn ingegeven door motieven, die niet relevant zijn voor de desbetreffende regels (specialiteitsbeginsel). Bij maatwerk moet steeds worden gemotiveerd waarom het nodig is voor een optimale benutting of bescherming van de omgeving.

Maatwerk kan ertoe leiden, dat vergelijkbare activiteiten op verschillende locaties aan verschillende eisen moeten voldoen. Daar kan een objectieve rechtvaardiging voor bestaan en uit de wetsgeschiedenis blijkt, dat de regering er vanuit gaat, dat maatwerk alleen zal worden toegepast in gevallen dat die objectieve rechtvaardiging bestaat. Het is niet de bedoeling van de regering, dat de verruiming van de maatwerkmogelijkheden er toe gaat leiden dat maatwerk vaker wordt ingezet dan onder het Abm de praktijk was⁴². Het stellen van maatwerkvoorschriften wordt begrensd doordat men ze alleen mag inzetten met hetzelfde oogmerk en strekking als het

onderliggende voorschrift en doordat ze onderworpen zijn aan dezelfde beoordelingsregels als vergunningen.

Uitbreiding van de bevoegdheden om af te wijken van (rijks)regels met maatwerk heeft in de voorbereiding naar de Omgevingswet tot zorgen geleid. Dat geldt, meer algemeen, de uitbreiding van de gemeentelijke bevoegdheden om lokaal afwegingen te maken (in plaats van rijksregels mechanisch (en dus: identiek) toe te passen). Zorgen, enerzijds van hen wie het gaat om de omgevingskwaliteit: wordt die vrijheid om afwegingen te maken geen *race to the bottom* in de wedijver tussen gemeenten? Anderzijds van hen, die vrezen, dat gemeentelijke ambities zouden leiden tot onmogelijke eisen en de herinvoering van de in ondernemerskringen zo gevreesde “nationale koppen”. De regering weigert grenzen te stellen, omdat zij van mening is, dat er voldoende grenzen zijn in de vorm van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zorgvuldige voorbereiding, goed motiveren, evenredigheid en specialiteitsbeginsel (“oogmerk en strekking van het voorschrift”). Ook wijst zij op de voorwaarden uit het Bkl, bijvoorbeeld art. 8.23 Bkl op grond waarvan het bevoegd gezag bij het stellen van voorschriften die strenger zijn dan de toepassing van beste beschikbare technieken een aantal informatiedocumenten moet betrekken, die sturing geven aan de inhoud van het maatwerkvoorschrift. Tenslotte wijst de regering op de rechtsbescherming. De regering wijst erop, dat bestuursorganen zich via het digitale stelsel ervan op de hoogte kunnen stellen, hoe elders wordt omgegaan met voorschriften, die zij via maatwerk willen aanpassen⁴³. Wijzen op de rechtsbescherming lijkt mij een zwakgebod en een gedegen onderzoek naar vergelijkbare voorschriften elders in Nederland zal alleen door het bestuursorgaan worden uitgevoerd als dat de gelijkheid binnen Nederland belangrijker vindt dan het eigen gelijk. De beschikbaarheid en vergelijkbaarheid van die informatie is van belang voor een initiatiefnemer of omwonende die zich door maatwerk in de steek gelaten voelt.

Maatwerkregels kunnen worden opgenomen in het omgevingsplan, de waterschapverordening of de omgevingsverordening. Ze bieden de mogelijkheid vooraf, vaak gebiedsgericht (dus voor iedereen die in het betrokken gebied actief is) te weten welke regels (in afwijking van de relevante rijksregels) op een bepaalde locatie(zullen) gelden.

Rechtspraak omtrent maatwerk onder het Activiteitenbesluit.

De hierna kort besproken rechtspraak lijkt mij onder het Bal nog actueel. De Afdeling begrenst en reguleert de bevoegdheid van het

bevoegd gezag om de bepalingen in het Activiteitenbesluit aan te passen met maatwerkvoorschriften. Het bevoegd gezag heeft bij het al dan niet stellen van maatwerkvoorschriften maar een beperkte beoordelingsvrijheid⁴⁴. Maar ook: het bevoegd gezag heeft beleidsvrijheid bij uitoefening van de bevoegdheid tot handhaving en tot het stellen van maatwerkvoorschriften ten aanzien van de zorgplicht. Daarbij is het aan het bevoegd gezag om de betrokken belangen af te wegen.⁴⁵ De eerste vraag die het bevoegd gezag zich dient te stellen is of bij toetsing aan art. 8.42 lid 1 WMB blijkt dat maatwerkvoorschriften nodig zijn. De inhoud van de maatwerkvoorschriften moet vervolgens in overeenstemming zijn met art. 8.11 lid 3 (voorschriften die nodig zijn om de nadelige gevolgen te voorkomen, althans zoveel mogelijk te beperken en ongedaan te maken, BBT in aanmerking nemende). Dit houdt onder meer in, dat het bevoegd gezag dient vast te stellen wat de beste beschikbare technieken (BBT) zijn en dat het – met toepassing van art. 5.4 Besluit omgevingsrecht en gebruikmaking van een zekere beoordelingsvrijheid – deze BBT moet voorschrijven⁴⁶. Art. 3.14 Abm laat niet toe, dat een andere geluidnorm wordt voorgeschreven dan dB Lden of dB Lnight⁴⁷. Ingevolge art. 2.15 lid 1 Abm moet op basis van het terugverdiencriterium worden bepaald of energiebesparende maatregelen moeten worden voorgeschreven. Andere criteria zijn niet aan de orde. Dat het bevoegde gezag beleidsopvattingen huldigt met betrekking tot energie en het BBT-beginsel, die strengere voorschriften vereisen dan die van het Abm scheidt geen bevoegdheid om maatwerkvoorschriften in afwijking van art. 2.15 Abm te geven⁴⁸. De (beperkte) bescherming van huizen op een gezonde industrieterrein kan niet worden uitgebreid via maatwerkvoorschriften onder het Abm⁴⁹.

5.5 Vergunning en melding

Men kan de volgende trappen van regulering van activiteiten onderscheiden⁵⁰:

- De initiatiefnemer 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 nodig⁵¹.

Hoe ernstiger de (mogelijke) nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving, hoe verder men deze trap opgaat. De basis van regulering van milieubelastende activiteiten door algemene regels ligt in hoofdstuk 4 Omgevingswet, die van vergunningen in hoofdstuk 5. Met die volgorde (aldus de wetgever) is gegeven, dat algemene regels de hoofdregel zijn en vergunningen de uitzondering.

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 haar buiten de regels en/of de vergunningplicht te houden⁵². De gebondenheid aan een bepaalde locatie blijft.

5.5.1 Melden en informatie

Het Bal introduceert veel verboden om zonder melding een milieubelastende activiteit te starten⁵³. Voorschriften over de melding treft men aan in hoofdstuk 2 (afdeling 2.6 (artikelen 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 meer gegevens kan eisen, dat kan in ieder geval als het bevoegd gezag maatwerk overweegt. Een melding is uiteraard niet aan de orde als sprake is van vergunningplicht. Voor bepaalde (repeterende) handelingen moet iedere keer wanneer ze worden ondernomen een melding worden gedaan, bijvoorbeeld de melding van art. 4.1118 Bal voor het affakkelen van gas.

Ingevolge artikel 2.12a Bal zijn decentrale overheden bevoegd om meldingsplichten in te stellen.

Van melden moet worden onderscheiden de plicht om het bevoegd gezag ergens over te informeren (zoals dat bijvoorbeeld in art. 4.1021 is voorgeschreven ten aanzien van het treffen van gelijkwaardige maatregelen.

De Afdeling besliste, dat een reactie op een melding (en het uitblijven van een reactie op een melding ex. art. 8.41 Wm (onder het Activiteitenbesluit milieubeheer) niet kan worden beschouwd als besluit (Conclusie Widdershoven (ECLI:NL:RVS:2014:4116), vervolgd met ABRvS 14 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:14 en ECLI:NL:RVS:2015:36, AB 2015/219; JM 2015/62; Gst. 2015/17). De reden daarvoor is, dat de algemene regels van het Activiteitenbesluit altijd van toepassing zijn, melding of niet. De reactie heeft dus geen rechtsgevolg. Eventuele maatwerkvoorschriften in reactie op een melding moeten wel als besluit worden beschouwd. Er is geen reden om te denken, dat dit anders zou liggen onder het Bal.

5.5.2 Vergunning

Vergunningen zijn vereist (Omgevingswet art. 5.1) waar internationale verplichtingen een voorafgaand akkoord vereisen (Seveso-richtlijn, M.e.r.-richtlijn⁵⁴), waar een grote mate van individuele beoordeling

nodig is en in andere gevallen dat een adequate bescherming van de fysieke leefomgeving voorafgaande toetsing vereist. Vergunningen gelden meestal alleen voor een deel van de activiteit (soms een enkele installatie, zie hiervoor, systematiek Bal nr. 4). In de omgevingswet is het systeem van de Abm (inrichtingen type C) gehandhaafd, dat de exploitant van een vergunningplichtige inrichting zowel te maken heeft met zijn vergunning als met (daarin aangewezen) algemene regels en is (ondanks de daartoe uitgesproken wens) niet overgegaan op een “één document systeem”.

Onder de Wabo kunnen sommige vergunningen alleen tezamen met andere worden aangevraagd en vergund (“onlosmakelijke samenhang”: Wabo artikel 1.1 jo artikel 2.27 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.

Procedure vergunning bij aanvangen en wijzigen

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 ingevolge het Omgevingsbesluit (art. 8.22) echter altijd verleend via de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure. Voor belangrijke wijzigingen van de vergunning voor een milieubelastende activiteit geldt hetzelfde, minder ingrijpende wijzigingen (“opvolger” van de milieu-neutrale wijziging in art. 3.10 lid 3 Wabo) komen via de reguliere procedure tot stand.⁵⁵

Ingevolge artikel 2.12b Bal kunnen decentrale overheden vergunningplichtige gevallen creëren. De provincie zal dat kunnen doen in de omgevingsverordening, de gemeente in het omgevingsplan.

5.5.3 Relatie vergunningen en algemene regels

Voor activiteiten die onder het Bal vergunningplichtig zijn gelden ook altijd algemene (rijks)regels, in ieder geval de specifieke zorgplicht van art. 2.10 en soms ook meer uitgewerkte regels. Bij de vergunningverlening moet steeds worden beoordeeld of voor de in de algemene regels gereguleerde onderwerpen met die algemene regels kan worden volstaan (art. 8.5 Bkl). Ingevolge art. 5.35 Omgevingswet kan het bevoegd gezag een hoger niveau van bescherming eisen bij ippc-installaties en Seveso-inrichtingen. Ook als het Bal zelf het geven van afwijkende regels toestaat kunnen afwijkende voorschriften worden gegeven. Maatwerkvoorschriften dienen dan aan de vergunning worden verbonden (art. 5.35 en 4.5 Omgevingswet, NvT par. 4.4). Als sprake is van een combinatie van algemene regels met een vergunningplicht voor een milieubelastende activiteit, moet de exploitant beide naleven en raadplegen. De minister heeft de uit het

Abm (zie hiervoor: nr. 3.2) al bekende figuur waarin voor eenzelfde activiteit algemene regels gelden als onderdeel van/tezamen met een vergunning overigens zo veel mogelijk beperkt.

De activiteiten, die een vergunning eisen kunnen in twee groepen worden onderverdeeld: activiteiten waarbij niet meer dan één onderdeel van de activiteit in de vergunning is geregeld en activiteiten die verdergaand in de vergunning zijn geregeld, meestal ter voldoening aan Europeesrechtelijke verplichtingen (veelal gaat het hier om de zogenaamde “complexe bedrijven”). Wil het bestuursorgaan maatwerk leveren ten aanzien van regels die gelden voor bepaalde installaties (opslagtanks, bepaalde stookinstallaties, windturbines en bodemenergiesystemen) en regels die een gelijk speelveld bevorderen dan kan dat alleen in de vorm van een vergunningvoorschrift.⁵⁶

Rechtspraak relatie vergunning en algemene regels.

Voor de gevallen waarin in een vergunning bepaalde algemene regels van toepassing worden verklaard voor de vergunde activiteit (in het jargon van de Omgevingswet: “worden aangezet”⁵⁷) blijft rechtspraak onder het Activiteitenbesluit van belang over de vraag of bij wijziging van alleen het onder de algemene regels vallende deel met een melding zou kunnen worden volstaan. De Afdeling oordeelt van niet.⁵⁸ Indien op een vergunningplichtige inrichting ook algemene regels van het Abm toepassing zijn, is de vraag opgekomen of bij vergunningverlening ook moet worden beoordeeld of de inrichting aan deze algemene regels zou kunnen voldoen. De conclusie uit de rechtspraak lijkt te zijn, dat nader onderzoek nodig is, als blijkt dat de inrichting niet in werking zou kunnen zijn vanwege strijd met de algemene regeling⁵⁹.

5.6 Clusters van activiteiten

5.6.1 Afscheid van het begrip inrichting (?)

Veel activiteiten worden in een onverbreekelijke samenhang met (groepen) andere activiteiten uitgevoerd. We zien dat bij voorbeeld in een fabriek: daar kan sprake zijn van verschillende productiemethoden (/installaties), opslag van gevaarlijke stoffen, opwekking van energie, verwijderingsactiviteiten met afval etc. etc. Onder Wabo en Wm werd zo’n set activiteiten in zijn samenhang bekeken, als “inrichting”: een geheel van installaties c.a. met een zodanig hechte technisch, organisatorisch 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.

De Omgevingswet hanteert als hoofdregel niet het begrip “inrichting” maar “(milieubelastende) activiteit.”⁶⁰ De keuze voor “activiteit” is onder meer voorbereid in het rapport “praktijkervaringen met het begrip inrichting en visies op alternatieven van STEM (structurele evaluatie milieuwetgeving) uit 2010. Blijkens dat rapport vonden mensen, die in de praktijk werken het een weliswaar lastig begrip, maar was hen inmiddels gebleken dat het goed werkbaar was en zagen zij in verandering geen verbetering. Meer abstract, modelmatig denkende beleidsmakers (waarmee de in het vak doorknede lieden bij de voorbereiding aan tafel zaten) waren op zoek naar een (kennelijk in hun ogen eleganter) alternatief. Het STEM-rapport meldt, dat deze twee partijen niet tot elkaar kwamen. Vervolgens heeft de wetgever er inderdaad voor gekozen om in de Omgevingswet het begrip “inrichting” te vervuilen voor “activiteit”. Met “activiteit” in plaats van “inrichting” is gekozen is voor een hoger abstractieniveau, onder meer omdat het vaak nergens voor nodig is om een gehele inrichting (winkel, kantoor, sportschool) te reguleren, maar dat eigenlijk de mogelijke gevolgen van slechts een aspect van de inrichting (vaak: een technische installatie of een opslag) regulering rechtvaardigt. Overigens heb ik geen praktische redenen gevonden voor het inwisselen van inrichting voor activiteit. In de literatuur⁶¹ is herhaaldelijk aandacht gevraagd voor het feit, dat het begrip “inrichting” – mede door een groot aantal uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak- zich had ontwikkeld tot een nuttig en goed hanteerbaar instrument. Er bleef dan ook onrust bestaan, met name rond de vraag hoe de milieugevolgen van een complex bedrijf met veel verschillende activiteiten nu geregeld was, met name bij effecten (geluid, geur, trillingen) die kunnen cumuleren. Die leidde tot vragen aan de minister⁶². Deze antwoordt onder meer “bij de botsproef complexe bedrijven bleek de afbakening van de omschrijving van een complex bedrijf, ook in relatie tot het bevoegd gezag, tot vragen te leiden. Er werd “geworsteld” met het loslaten van het begrip inrichting. Op basis van deze resultaten en de diverse vervolggesprekken zijn de ontwerp-AMvB’s aangepast.”⁶³ Het effect van deze aanpassing (die hierna in meer detail wordt beschreven) zou men kort als volgt kunnen samenvatten: de inrichting is via het Bal, in het kled van een meervoudige activiteit (meervoudig is een term die ik hier voor de duidelijkheid gebruik, maar het Bal spreekt gewoon over “activiteit”) die bestaat uit een aantal “deelactiviteiten”⁶⁴. Wat niet is teruggekeerd zijn de maatstaven “bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was” en de *duur* van de activiteit. Ook de enkele organisatorische samenhang kan niet meer verbinden tot één geheel. De NvT laat nog wel ruimte voor geclusterde bedrijven op een bedrijventerrein, die gezamenlijk worden

vergund/gereguleerd/gehandhaafd (zie hieronder, 5.6, NvT), maar daar bestaan in de regel ook meer verbanden dan alleen organisatorische. Gehandhaafd zijn de criteria “begrenzing” en de benadering als een geheel (meervoudige activiteit) dat “technisch en functioneel” is verbonden. Het gaat dan vaak om een installatie met ondersteunende activiteiten⁶⁵.

Voorbeeld: Artikel 3.317 (aanwijzing milieubelastende activiteiten):

1. Als milieubelastende activiteiten als bedoeld in artikel 2.1 worden aangewezen het exploiteren van een mijnbouwwerk voor:
 - a. het opsporen of winnen van delfstoffen,
 - b. het opsporen of winnen van aardwarmte, en
 - c. het opslaan van stoffen.
2. De aanwijzing omvat ook andere milieubelastende activiteiten die worden verricht op dezelfde locatie die dat exploiteren functioneel ondersteunen

In het Bal wordt het begrip activiteit verder uitgewerkt, juist ook in gevallen dat een boeket aan activiteiten op één plaats wordt uitgeoefend.

5.6.2 “Inrichting” onder de Wabo en Wm en geclusterde activiteiten onder de Omgevingswet.

In de systematiek van de Omgevingswet is de exploitatie van een Seveso-inrichting/IPPC-installatie een (samengestelde) activiteit en is een enkele ondersteunende/enkelvoudige activiteit die daar onderdeel van uitmaakt een deel-activiteit. Met de combinatie van een aantal instrumenten van de Omgevingswet (hoofdactiviteit, locatie, technische samenhang, ondersteunende functie (afd. 3.3 Bal), IPPC-installatie en Seveso-inrichting) en de regeling van cumulatie van effecten via immissienormen in het beheerplan keert de inrichting in de Omgevingswet terug, zij het op een wat ingewikkelde manier. 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”). Dezelfde ratio blijft gelden voor het tezamen nemen van activiteiten onder de Omgevingswet als voorheen onder de Wm en de Wabo: de RIE en de Seveso-richtlijn eisen een samenhangende benadering van de milieugevolgen van deze bedrijven (NvT par. 2.3.6). Te verwachten valt dan ook dat deze nieuwe begrippen door de rechter t.z.t. (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. In de afgelopen jaren zijn op een aantal plaatsen bedrijfseenheden, die elders mogelijk zelfstandig een inrichting zouden kunnen vormen,

organisatorisch en vaak ook technisch zo samengevoegd, dat ze tezamen een inrichting vormen (campus Universiteit van Eindhoven, farmaceutisch complex te Oss, chemisch industrieterrein Chemelot). Dat heeft voordelen voor de desbetreffende bedrijven en voor de overheid. Die voordelen bestaan uit een uniforme en gezamenlijke aanpak van veiligheids- en milieuvraagstukken en een overzichtelijker handhaving (waarbij het aan de organisatorische leiding van het geheel is om vast te stellen waar eventueel herstelmaatregelen e.d. moeten worden getroffen). Blijkens de Nota van Toelichting is het niet de bedoeling aan die mogelijkheid een einde te maken. In de termen van het Bal gaat het nu om “complexen van bedrijven” (NvT par. 4.5.2, p. 86).

5.6.3 Activiteiten tezamen beoordeeld op verzoek van de exploitant (artikel 5.7 Omgevingswet)

Ingevolge artikel 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 aangevraagd⁶⁶). De artikelen 5.8 e.v. Omgevingswet regelen wie bevoegd gezag is als niet voor alle aangevraagde activiteiten hetzelfde bevoegde 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 e.d. met betrekking tot onderdelen van de samengestelde activiteit.

5.6.4 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: artikel 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 maar niet de organisatorische samenhang, die we kennen van de inrichting.

5.6.5 Omgevingsplan.

Op plaatsen waar exploitanten en gemeente het wenselijk vinden om een combinatie van ondernemingen/activiteiten in samenhang te vergunnen, zoals voorheen mogelijk was met hantering van het inrichtingbegrip kan ook gebruik worden gemaakt van (de immisiewaarden) in het omgevingsplan.

5.6.6 Complex bedrijf

Een cluster aan milieubelastende activiteiten wordt aangemerkt als ‘complex bedrijf’ wanneer sprake is van een Seveso inrichting en wanneer (overigens) sprake is van bovengemeentelijke milieugevolgen of van een hoog milieurisico, “ook gelet op nieuwe stoffen en technieken” (veelal: ippc-inrichtingen)⁶⁷.

De volgende categorieën zijn complexe bedrijven:

1. de Seveso-inrichting (artikel 3.5),
2. grote stookinstallatie (artikel 3.9),
3. raffinaderij (artikel 3.55),
4. het maken van cokes (artikel 3.58),
5. het vergassen of vloeibaar maken van steenkool of andere brandstoffen (artikel 3.61),
6. metaalindustrie (artikelen 3.74-3.75),
7. minerale industrie (artikel 3.83-384),
8. chemische industrie (artikel 3.91 lid 1),
9. papier-, hout-, textiel- en leerindustrie (artikel 3.94 lid1),
10. afvalbeheer IPPC-installaties (artikel 3.119) en
11. kadavers en dierlijk afval (artikel 3.412 lid1).

De exploitant van een complex bedrijf heeft niet de vrijheid om (deel)activiteiten apart aan te vragen (zoals artikel 5.7 Omgevingswet in beginsel toestaat). GS zijn bevoegd gezag voor het complexe bedrijf (functionerend via een van de 29 Nederlandse omgevingsdiensten, waarin provincie en gemeenten samenwerken) en voor die bedrijven geldt de regel “eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag.”⁶⁸ De kwalificatie “complex bedrijf” brengt vergunningplicht met zich, in de regel vanwege Europese regels. De vergunning voor het complexe bedrijf wordt in de regel (d.w.z.: tenzij het om een wijziging van ondergeschikt belang gaat⁶⁹ voorbereid met de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure. Wanneer de exploitant (het bedrijf) op dezelfde locatie (naast het complexe bedrijf) een activiteit uitvoert zonder milieu hygiënische, technische of functionele samenhang, dan kan die activiteit buiten de vergunningplicht van het complexe bedrijf vallen.⁷⁰ Voor (alle activiteiten van) het complexe bedrijf wordt één

bevoegd gezag aangewezen, in de regel de provincie (Seveso-inrichting/Rie-installatie + 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.

5.7 Ongewone voorvallen.

Ongewone voorvallen (NvT par. 3.6.1 en 19.3.5) zijn gedefinieerd in art. 1.1 Omgevingswet als afwijkende gebeurtenissen die significante nadelige gevolgen voor de leefomgeving kunnen hebben. Ze omvatten zware ongevallen als bedoeld in de Seveso-richtlijn. De regeling van ongewone voorvallen is de implementatie van Europese regels omtrent ongelukken met mogelijk verstrekkende gevolgen voor het milieu. In Afdeling 2.7 Bal zijn enkele algemene regels gegeven die de exploitant in acht moet nemen wanneer zich een ongewoon voorval voordoet: het bevoegde gezag onverwijld op de hoogte stellen (art. 2.20), informatie verstrekken (art. 2.21). Versoepeling van deze meld- en informatieplicht via maatwerk is niet toegestaan (art. 2.22). Wat het bevoegd gezag is en wat dat bevoegde gezag moet doen bij ongewone voorvallen is geregeld in hoofdstuk 19 van de Omgevingswet. De hoofdstukken 3 en 4 Bal bevatten een groot aantal specifieke voorschriften ter voorkoming van ongewone voorvallen in de verschillende branches. Het gaat veelal om inhoudelijke voorschriften (veiligheidsafstanden, het hebben van een lekbak) en om herhalingen van de meldings- en informatieplicht in een specifieke context, soms ook andere verplichtingen.

Voorbeeld: bij buisleidingen moet het preventieve externe veiligheidsbeleid worden herzien als de risico's van een ongewoon voorval wijzigen (art. 4.1108). Zie voor de veiligheid op de Noordzee art. 7.43: voorschrift om een plan op te stellen.

6. Overgangsrecht Bal.

Voor het Bal is het gestandaardiseerde overgangsrecht (zoals het Abm dat kende) afgeschaft (NvT par. 18.4, p. 198). Hoofdregel is, dat onder de voorgaande wetten verleende vergunningen van rechtswege de hoedanigheid van een vergunning onder de Omgevingswet krijgen. Het Bal bevat specifieke overgangsregels. Een extra aandachtspunt is – per geval – de vraag waar een inrichting in overgaat: een activiteit waar een vergunning voor geldt, waar algemene regels voor gelden, of een vergunning én algemene regels.

Voorbeeld: Ingevolge art. 4.526 is de afstandseis van art. 4.523 eerste lid niet van toepassing op bunkerstations, die zijn geïnstalleerd voor 1 januari 2011. Een bijzondere

overgangsbepaling is art. 5.17: die maakt een einde aan de gelding van de (beperkende) artikelen 5.15 en 5.16 per 1 januari 2021⁷¹.

Overigens wordt het overgangsrecht geregeld in het Invoeringsbesluit omgevingsrecht. Daarvan was bij de voorbereiding van deze beschrijving van het Bal nog geen tekst bekendgemaakt.

7. “Aan de slag met het Bal”

Wie overweegt een (mogelijk milieubelastende) activiteit te gaan ontplooiën dient onder de Omgevingswet als volgt te werk te gaan: eerst 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) gekeken worden 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, 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 Besluit kwaliteit leefomgeving het beoordelingskader van de vergunning aan en in het Omgevingsbesluit het bevoegd gezag, de vraag of er een m.e.r.-(beoordelings)plicht bestaat (in een opsomming van m.e.r.-plichtige projecten, vergelijkbaar met de huidige C en D-lijsten in het Besluit milieueffectrapportage) en de procedure. Uit deze korte weergave blijkt, dat de initiatiefnemer zijn conclusies moet trekken na bestudering en combinering van de volgende instrumenten:

1. De Omgevingswet (met name voor de begrippen)
2. Het omgevingsplan in het bijzonder (i) de toegelaten functies en (ii) de immissienormen en (milieu)gebruiksruimte
3. De Waterschapverordening
4. Het Bal met daarnaast (afhankelijk van het geval)
 - a. relevante documenten waarnaar wordt verwezen in het Bal
 - b. het Omgevingsbesluit voor het bevoegd gezag
 - c. Ministeriële regeling onder de Omgevingswet
5. Bij vergunningplicht:

a. Besluit kwaliteit leefomgeving

b. Omgevingsbesluit

Literatuur

Mr drs. E. Alders, 2008 – 2013: Vijf jaar Activiteitenbesluit, *Bouwwrecht* 2013/31.

Van Angeren en Van 't Lam, Milieubelastende activiteiten in de Omgevingswet, *TBR* 2016/132

Van den Broek, Besluit activiteiten leefomgeving, Parlementaire geschiedenis, deel I, consultatieversie 2016;

Van den Broek, Lex Michiels als godfather van de Omgevingswet, *TO* 2017, pp. 75 – 81

Van 't Lam, Exis inrichtingenbegrip, welkom activiteit, *TO* 2016, pp. 115-116

Van 't Lam, Milieubelastende activiteiten en omgevingsplan. Ruimte voor flexibiliteit? In “milieubescherming in het omgevingsplan” (Vereniging voor Milieurecht 2016 -1).

Bezinning op het omgevingsrecht, Essays over de toekomst van het omgevingsrecht, Den Haag, Ministerie van IenM, oktober 2010.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (red.) Umweltgesetzbuch (UGB-KomE). Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlin, Dunker & Humblot 1998. (Eind januari 2009 mislukt verklaard door de Duitse milieuminister Sigmar Gabriel.)

Noten

1 De NvT (figuur 1.1) bevat een schema waarin de rol is te zien van het Bal en de andere AMvB's bij de regulering van activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving.

2 behalve een emissiegrenswaarde voor de emissies van vluchtige organische stoffen in de lucht bij de op- en overslag van benzine ter verzekering van BBT.

3 (i) de emissie-grenswaarde voor olie bij lozingen afkomstig van de op- en overslag van goederen op oppervlaktewater is aangescherpt van 20 naar 10 mg/l (eveneens een aanpassing aan actuele BBT). (ii) De

emissiegrenswaarde voor olie in afvalwater is vervallen als er ook een olieafscheider is voorgeschreven die voldoet aan NEN-EN 858-1 of NEN-EN 858-1/A1 en NEN-EN 858-2. (iii) Er zijn geen emissiegrenswaarden meer opgenomen voor inerte onopgeloste stoffen die enkel visuele verontreiniging kunnen veroorzaken, zoals zand. De regering meent, dat zulke visuele verontreiniging kan worden voorkomen of bestreden via de specifieke zorgplicht (art. 6.6 en 7.6). *Kamerstukken II*, 2016-2017, 33 118, nr. 41 (vragen en antwoorden dd. 18-11-2016 inzake Bal, vraag 17).

4 Zie voor de verhouding tussen de voorafgaande regelgeving en het Bal de NvT par. 16.2 .

5 Zie voor de lijst met geïmplementeerde Europese regels NvT par. 2.2.2; zie voor de voor het Bal belangrijkste EU-regelgeving: NvT par. 16.3.

6 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.

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

8 *Kamerstukken II*, 2016-2017, 33 118, nr. 41 (vragen en antwoorden dd. 18-11-2016 inzake Bal, vraag 20)

9 *Kamerstukken II*, 2016-2017, 33 118, nr. 41 (vragen en antwoorden dd. 18-11-2016 inzake Bal, vraag 21)

10 NvT par. 4.2.2, onder verwijzing naar de MvT op de Omgevingswet, zie ook NvT par. 4.8.1.

11 *Kamerstukken II*, 2013/14, 29517, nr. 92

12 De afstanden voor vergunningplichtige activiteiten zoals het opslaan en afleveren van LPG, LNG en waterstof zijn vastgelegd in bijlage VII van het BKL.

13 Volgens de MvT op de Omgevingswet: “het rechtvaardigheidsprincipe, inhoudende dat in gelijke omstandigheden voor eenieder gelijke regels gelden” (NvT par. 4.2.1).

14 Wet van 22 november 2006 (modernisering van de algemene milieuregels voor inrichtingen), *Stb.* 2006, 606. Daarna (inwerkingtreding Wabo) is in art. 1.1 Wabo geregeld, wanneer een inrichting een vergunning moet hebben en is art. 8.40 Wm de basis

voor algemene regels voor inrichtingen.

15 NvT par. 5.4.1 gaat in op de verschillen tussen activiteit en inrichting.

16 Mr drs. E. Alders, 2008 – 2013: Vijf jaar Activiteitenbesluit, *Bouwrecht* 2013/31.

17 Ontleend aan Van den Broek, a.h.w. par. 11.3; dit principe staat niet in de wet maar alleen in de MvT, zie Van den Broek, TvO juni 2016, p. 80 noot 42.

18 Het woord "module" is niet gedefinieerd. Modules zijn groepjes regels die van toepassing zijn op bepaalde (veel voorkomende) activiteiten.

19 NvT par. 5.1; van den Broek, a.h.w., par. 11.1

20 *Kamerstukken II*, 2016-2017, 33 118, nr. 41 (vragen en antwoorden dd. 18-11-2016 inzake Bal, vraag 18)

21 Zie voor de implementatie van EU-regelgeving, bijvoorbeeld de Richtlijn industriële emissies, NvT par. 16.3 en van de beginselen van het EU-milieubeleid NvT par. 18.3.2 en de implementatietabellen bij par. 21.

22 *Kamerstukken II*, 2016-2017, 33 118, nr. 41 (vragen en antwoorden dd. 18-11-2016 inzake Bal, vraag 22)

23 De enige andere keuze zou mijns inziens zijn geweest: die waar zich de effecten (het meest) doen gevoelen. Dat lijkt praktisch slecht uitvoerbaar. De voordelen van die alternatieve benadering kunnen worden gerealiseerd, doordat belanghebbenden uit een aangrenzende gemeente/provincie zich kunnen laten horen, mits zij kennis hebben kunnennemen van een (voorgenomen) besluit.

24 *Kamerstukken II*, 2016-2017, 33 118, nr. 41 (vragen en antwoorden dd. 18-11-2016 inzake Bal, vraag 22)

25 Van den Broek, a.w. par. 14.3.3

26 *Kamerstukken II*, 2016-2017, 33 118, nr. 41 (vragen en antwoorden dd. 18-11-2016 inzake Bal, vraag vraag 1, p. 2 onderaan)

27 *Kamerstukken II*, 2016-2017, 33 118, nr. 41 (vragen en antwoorden dd. 18-11-2016 inzake Bal, vragen 59, 60 en 62)

28 NvT artikelgewijs bij art.1.2

29 Welke Europese richtlijnen en verordeningen en welke verdragen (geheel of gedeeltelijk) in het Bal zijn uitgewerkt, staat vermeld in par. 2.2.2 en 16.3 NvT.

30 NvT par. 17.1

31 In de termen van de NvT par. 17.1: “de verruiming van de mogelijkheden om maatwerkregels (en voorschriften, GF) te stellen geeft burgers nog een extra middel om proactief invloed uit te oefenen op de milieubelasting in hun omgeving.”

32 Zie het rapport ‘Ruimte voor zorgplichten’ in opdracht van het ministerie van Justitie uit 2004.

33 *Kamerstukken II*, 2016-2017, 33 118, nr. 41 (vragen en antwoorden dd. 18-11-2016 inzake Bal, vraag 4)

34 *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2016-2017, 33118, nr. 41 (vragen en antwoorden dd. 18-11-2016 inzake Bal, vragen 4 en 5)

35 Met verwijzing naar het rapport «Ruimte voor zorgplichten» (*Kamerstukken II*, 29 279, nr. 14)

36 *Kamerstukken II*, 2016-2017, 33 118, nr. 41 (vragen en antwoorden dd. 18-11-2016 inzake Bal, vragen 5 en 7)

37 *Kamerstukken II*, 2016-2017, 33 118, nr. 41 (vragen en antwoorden dd. 18-11-2016 inzake Bal, vraag 4)

38 *Kamerstukken II*, 2016-2017, 33 118, nr. 41 (vragen en antwoorden dd. 18-11-2016 inzake Bal, vraag 5)

39 Art. 5.6 lid 1 Besluit omgevingsrecht is de implementatie van het verbod om middelen (bepaalde technieken of technologieën) voor te schrijven voor een IPPC-inrichting.

40 *Kamerstukken II*, 2016-2017, 33 118, nr. 41 (vragen en antwoorden dd. 18-11-2016 inzake Bal, vraag 1)

41 Onder de voorganger van het Bal (het Abm) bestond de bevoegdheid tot maatwerk al, maar alleen ten aanzien van regels die geen uitputtende regeling inhielden.

42 Zie *Stb.* 2012, 558 p. 70 voor de resultaten van een onderzoek uit 2011. Het adviescollege toetsing regeldruk Actal is niet overtuigd en houdt rekening met de mogelijkheid dat de royale mogelijkheden voor regelgeving van het decentrale gezag de met de Omgevingswet beoogde vermindering van regeldruk in de weg staan (bericht op de

website van Actal van 5 oktober 2016).

43 *Kamerstukken II*, 2016-2017, 33 118, nr. 41 (vragen en antwoorden dd. 18-11-2016 inzake Bal, vraag 16)

44 ABRvS 7 juli 2010, LJN BNo498, M&R 2010/79, m.nt. K.J. de Graaf

45 ABRvS 26 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4221

46 ABRvS 2 september 2009, LJN BJ6670, M&R 2010/7, m.nt. Arentz; Strengere voorwaarden dan haalbaar met de toepassing van BBT moeten gesteld worden als de milieukwaliteitsnormen in het geding zijn. Minder strenge eisen dan BBT zijn alleen mogelijk als toepassing van BBT tot buitensporig hoge kosten zou leiden, als gevolg van de geografische ligging, plaatselijke milieuomstandigheden of technische kenmerken van de betrokken installatie.

47 ABRvS 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1689

48 ABRvS 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1683

49 ABRvS 10 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2182; AB 2017/30; JM 2016/128 m.nt. Arents

50 NvT algemeen, p. 28

51 Vergelijk de inrichtingen type A, B en C in het Abm, hiervoor nr. 3.2

52 NvT par. 5.4.1, zie voor een beschouwing van de vervanging van het inrichtingenbegrip: Van 't Lam en Van Angeren, t.a.p.

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

54 Onder de M.e.r.-richtlijn is een voorafgaand onderzoek (vergunning) uitsluitend nodig om vast te stellen of een milieueffectrapport moet worden opgesteld. Daarvoor geldt thans de omgevingsvergunning beperkte milieutoets van art. 2.1 lid 1 onder i Wabo. Hiervoor moet nog een omgevingsvergunningplicht worden ingesteld (via het Invoeringsbesluit). Zie: Van den Broek, a.h.w. p. 39.

55 Omgevingswet, art. 16.62 en 16.65, Omgevingsbesluit, art. 8.22 lid 4. 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).

56 NvT algemeen, p. 71.

57 De verhouding tussen vergunning en algemene regel wordt besproken in de NvT par. 4.5.2. De aanwijzing van algemene regels in afd. 3.4 en verder is niet van toepassing verklaard op een complex bedrijf om te voorkomen dat door overlap van vergunning en algemene regel onduidelijkheid zou ontstaan. De inhoud ervan kan uiteraard wel relevant zijn voor een activiteit en als voorschrift in de vergunning worden opgenomen.

58 ABRvS 30 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2823, MenR 2014/142, m.nt. J.H.G. van den Broek: “Dat de normstelling voor bepaalde milieugevolgen van bepaalde activiteiten in vergunningplichtige inrichtingen daarmee is vervat in het Activiteitenbesluit milieubeheer, laat onverlet dat een wijziging van een vergunningplichtige inrichting moet worden verwerkt in de voor die inrichting geldende vergunning. Het doen van een melding op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer is daarvoor niet voldoende, want een dergelijke melding kan de vergunning niet wijzigen.”

59 Rechtbank Midden-Nederland 31 augustus 2016, ECLI:NL:RBMNL:2016:4885; Rb Oost-Brabant 6 december 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:675.

60 Zie onder meer NvT par. 5.4.1 (p. 129): verschillen tussen begrippen activiteit en inrichting.

61 Nu al eenvoudig beter dankzij het begrip ‘inrichting’, Vogel-Jaartsveld in *M&R* 2014/129, p. 656

62 *Kamerstukken II*, 2016-2017, 33 118, nr. 41 (vragen en antwoorden dd. 18-11-2016 inzake Bal, p. 11)

63 Ik geef deze discussie hier vrij uitvoerig weer, omdat de omgang met ‘activiteit’ en ‘inrichting’ van groot belang is en omdat het verloop van de gedachtevorming mijns inziens exemplarisch is voor de totstandkoming van de Omgevingswet. Gestart met de gedachte aan een Olympische omwenteling (“de stelselherziening”) is de realiteit, dat er vooral is overgebleven wat nuttig is: behalve nieuwe namen voor bestaande begrippen en uniformering en combineren van regelsystemen tot een hopelijk uiteindelijk (na een lange inwerkperiode van gebruikers, ambtenaren, juridische adviseurs en rechters) doelmatig regelsysteem. Een vergelijkbare stap als destijds de stap van Wet milieubeheer naar Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

64 Van Angeren en Van ’t Lam, Milieubelastende activiteiten in de Omgevingswet, TBR 2016/132

65 Van den Broek, Tekst & Toelichting Bal Consultatieversie 2016, 1ste druk 2017, p. 18-19

66 Artikel 5.7 lid 2 Omgevingswet, zie NvT algemeen, p. 71

67 NvT algemeen: par. 2.3.6, 4.6.2, p. 70, 72; artikelgewijs: p. 26.

68 Omgevingsbesluit art. 3.12

69 Omgevingsbesluit art. 8.22 lid 4, NvT Omgevingsbesluit par. 8.3.6, 8.4, 8.6.2, de “niet belangrijke wijziging” laat meer toe dan de milieuneutrale wijziging onder (art. 3.10 van) de Wabo

70 NvT algemeen, p. 70

71 Zie voor de uitleg: artikelgewijze toelichting op art. 5.17, met verwijzing naar NvT par. 4.8.8