

Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Directie Eenvoudig Beter
T.a.v. de heer E. Stigter
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Briefnummer
15/11.462/Bro/Abr

Den Haag
2 december 2015

Dames en heren,

VNO-NCW en MKB-Nederland maken graag gebruik van de geboden gelegenheid om in de preconsultatie te reageren op het Omgevingsbesluit (Ow), het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken in de leefomgeving (Bbl).

Wij hebben in onze reactie op de Omgevingswet steeds gezegd, dat goede uitvoeringsregels belangrijk zijn voor het bedrijfsleven. In algemene zin spreken wij dan ook onze waardering uit voor het feit dat het departement daaraan voortvarend heeft gewerkt. Het wordt onzerzijds ook op prijs gesteld, dat er de afgelopen tijd regelmatig overleg is geweest met VNO-NCW en MKB-Nederland, maar ook met individuele branche-organisaties. Dat komt het draagvlak voor de uitvoeringsregels ten goede. Zoals het er nu naar uitziet, lijkt het ambitieuze tijdpad te worden gehaald. Dat is belangrijk, want ondernemers willen zo snel mogelijk weten waaraan zij toe zijn onder de nieuwe Omgevingswet.

Wat ons betreft zit de belangrijkste winst van de uitvoeringsregelgeving in de verbetering van de ordening, stroomlijning en harmonisatie van regelgeving. Regels in 120 AMvB's zijn vindbaar bij elkaar gebracht en op elkaar afgestemd. Onnodige verschillen uit de voormalige wetgeving zijn weggenomen, bijvoorbeeld in het begrippenkader. Wij spreken met name onze complimenten uit voor de opbouw van het Besluit activiteiten leefomgeving. Door sectoren van bedrijven en hun activiteiten expliciet te benoemen, wordt het voor bedrijven veel gemakkelijker om met de geboden wettelijke richtingaanwijzer hun weg te vinden naar de voorschriften die voor hen gelden. Dat is een belangrijke verbetering ten opzichte van het inmiddels tamelijk onoverzichtelijke Activiteitenbesluit milieubeheer.

Het bovenstaande neemt niet weg, dat VNO-NCW en MKB-Nederland wel een stevig aantal opmerkingen hebben ter verbetering van de AMvB's. De belangrijkste opmerkingen treft u hierna aan. In een aantal gevallen stellen wij voor om een of meer AMvB's aan te passen.

Voordelen voor het MKB

De Omgevingswet en de uitvoeringsregels mogen in algemene zin winst betekenen voor het bedrijfsleven, individuele bedrijven, met name in het MKB, vragen zich af welke voordelen er worden bereikt op bedrijfsniveau. Wij zouden het op prijs stellen als in de consultatieversie wordt ingegaan op de gevolgen van de stelselwijziging voor het MKB in termen van kosten voor regeldruk, naleving en handhaving. Het zou het draagvlak van de Omgevingswet versterken, als ondernemers de voordelen daarvan op bedrijfsniveau zien.

Eén omgevingsbesluit eenvoudig beter

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

Besluit activiteiten leefomgeving

Wij zijn tegen het voorstel om onder meer 110.000 winkels, 45.000 horecabedrijven en verschillende deelsectoren onder de 10.000 automotieve gebonden bedrijven (zie Tabel A, nr. 178) niet langer meer op te nemen in het Besluit activiteiten leefomgeving. Die bedrijven kunnen op dit moment goed uit de voeten met de rijksregels op milieugebied, die zijn opgenomen in het Activiteitenbesluit milieubeheer.

Met het niet langer op rijksniveau regelen van bedoelde bedrijven wordt wellicht regeldrukvermindering beoogd. Dat ondersteunen wij, maar in dit geval vrezet wij het tegengestelde effect. Naar onze stellige verwachting zullen gemeenten zelf geluids- en duurzaamheidsregels gaan stellen. Het vervangen van rijksregels door lokale regels is echter niet in het voordeel van ondernemers.

In de eerste plaats wordt het landelijk opererende bedrijven onnodig moeilijk gemaakt als zij te maken krijgen met 393 verschillende omgevingsplannen met omgevingsregels. Daarbij is te denken aan supermarkten, fastfoodketens en hotelketens. Dat strookt niet met de verbeterdoelstelling van meer gebruiksgemak.

In de tweede plaats gaan gemeentelijke regels ook leiden tot onduidelijkheid, rechtsongelijkheid en ongelijke speelvelden voor lokaal opererende ondernemers. Die

concurreren met name met ondernemers uit de regio en dus met ondernemers die ondernemen in aanpalende gemeenten en gemeenten in de buurt. De AMvB's kunnen ertoe leiden, dat een café in plaats A met strengere geluidsregels te maken krijgt dan een vergelijkbaar bedrijf in de aanpalende gemeente B 500 meter verderop.

In de derde plaats ervaren genoemde bedrijven dat gemeenten regelmatig strengere eigen regels stellen. Zij vrezen dat het loslaten van landelijke regels de deur open zal zetten voor gemeenten om onnodig strengere eisen te stellen. Dergelijke strengere gemeentelijke regels over bijvoorbeeld roetuitstoot (art. 2.2 Bkl) kunnen de bevoorrading van detailhandel en horeca ernstig bemoeilijken.

Besluit bouwwerken in de leefomgeving

Het Besluit bouwwerken in de leefomgeving mag niet leiden tot per gemeente verschillende bouweisen ten aanzien van energiebesparing en duurzaamheid. Het heeft decennia geduurd, voordat de verschillende gemeentelijke bouwregels waren gebundeld in het Bouwbesluit. Dat is een belangrijke verworvenheid voor het bouwbedrijfsleven. Als elke gemeente eigen bouwvoorschriften stelt, komt dat het gebruiksgemak voor architecten, aannemers en toeleveranciers niet ten goede. Wellicht nog belangrijker is, dat gemeentelijke duurzaamheidseisen kunnen leiden tot verschillende materiaal- en dus constructie-eisen. Dat betekent dat bouwconcepten minder vaak zullen kunnen worden gebruikt, hetgeen leidt tot verhoging van bouwkosten.

Besluit kwaliteit leefomgeving

Het is gewenst dat het Besluit kwaliteit leefomgeving een goede regeling treft voor behoud van de milieu-, uitbreidings- en wijzigingsruimte voor gevestigde bedrijven ten opzichte van nieuwe milieugevoelige bestemmingen in de buurt. In paragraaf 2.4 en 2.5 van de nota van toelichting van het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt een aanzet gegeven voor een dergelijke regeling. Wij waarderen het, dat het Ministerie meedenkt met het bedrijfsleven om te komen tot een werkbare regeling voor de praktijk en zullen het resultaat daarvan in de consultatiefase beoordelen.

Gelijkwaardige eisen

Het Ministerie heeft steeds aangegeven dat bundeling zal leiden tot gelijkwaardige eisen waaraan bedrijven moeten voldoen. Toch zien wij dat niet overal sprake is van een beleidsneutrale omzetting van de bestaande AMvB's. Zo worden in hoofdstuk 7 van het Omgevingsbesluit voorstellen gedaan over financiële zekerheid en bestaat bij de BOVAG onzekerheid over de vraag of vloeistofkerende vloeren nog wel aan de orde zijn. Dat komt niet ten goede aan het vertrouwen dat andere bepalingen wel milieuneutraal zijn overgezet. Wij zien daarom in de consultatiefase graag een AMvB-versie waarin alle revisies zichtbaar zijn, zodat wij een goede vergelijking kunnen maken. Een adequaat overgangsrecht is in dit verband van groot belang.

Eén-document-aanpak

De regels waaraan een bedrijf moet voldoen moeten waar mogelijk zijn opgenomen in een omgevingsvergunning voor milieu of in het Besluit activiteiten leefomgeving. Het voordeel daarvan is, dat een ondernemer slechts een enkel document hoeft te raadplegen om zijn rechten en plichten te kennen. De chemische industrie heeft herhaaldelijk aandacht gevraagd voor dit probleem. De zorgen zijn echter nog niet weggenomen door

de vier AMvB's. Het Activiteitenbesluit milieubeheer, dat met name is geschreven voor het MKB, wordt door de grote chemische bedrijven als te beklemmend en te gedetailleerd ervaren. Deze bedrijven pleiten er dan ook voor om niet automatisch onder het Besluit activiteiten leefomgeving te vallen. Wel zou het mogelijk zijn, dat bepaalde voorschriften van dat Besluit worden opgenomen in de omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten.

Clusteraanpak

In de nota van toelichting van het Besluit kwaliteit leefomgeving verzoekt uw Ministerie om reactie op de keuzes uit de redeneerlijn in de paragrafen 2.4 en 2.5. Wij stellen voor om daarvoor het zogeheten Karel V-overleg met genoemde bedrijven Chemelot, de High Tech Campus Eindhoven en het Havenbedrijf Rotterdam te benutten. Wij stellen ons op het standpunt, dat de nieuwe systematiek van de Omgevingswet, met name de overgang van inrichting naar milieubelastende activiteit, er niet toe mag leiden, dat genoemde bedrijven in een nadeliger positie komen. Deze bedrijven hebben soms tientallen jaren naar volle tevredenheid van de overheid een clusteraanpak vorm gegeven binnen het huidige omgevingsrecht. De Omgevingswet en de AMvB's moeten complexe bedrijven faciliteren met onder meer één document en één bevoegd gezag. In dat verband zou de mogelijkheid verkend moeten worden om dergelijke clusters bij AMvB aan te wijzen, zodat evenals in het geval van de experimenteerbepaling, maatwerk kan worden geleverd zonder de uitgangspunten en systematiek van de Omgevingswet geweld aan te doen.

Aansluiting bij het EU-recht.

VNO-NCW en MKB-Nederland hebben er steeds voor gepleit, dat waar mogelijk meer aansluiting wordt gezocht bij het begrippenkader van het Europese recht. Wij plaatsen wel twee kanttekeningen bij de wijze waarop dat thans is vorm gegeven.

In de eerste plaats vereist een soepele aansluiting bij de praktijk, dat precies wordt aangegeven welke verschillen wel of juist niet worden beoogd met het huidige recht. Als voorbeeld noemen wij art. 8.4 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, dat de beoordelingsregels bevat voor de aanvraag voor een milieubelastende activiteit. In lid 1 worden de woorden 'verzekerd', 'geborgd' en 'significante milieuverontreiniging' gebruikt. Die woorden hebben in de huidige juridische praktijk nog geen betekenis. Die praktijk is ermee gebaat dat een relatie wordt gelegd met woorden als 'rekening houden met' en 'in acht nemen', zoals bedoeld in art. 2.14 lid 1 Wabo. In dat verband merken wij op, dat in de nota van toelichting het woord 'veelbetekenend' wordt gebruikt. Wij vragen ons af, of daarmee 'significant' wordt bedoeld. Als dat het geval is, vragen wij ons af of 'veelbetekenend' niet tot zwaardere eisen leidt dan het neutraler woord 'significant' of 'betekenisvol'.

In de tweede plaats merken wij op, dat geen sprake is van een beleidsneutrale omzetting. Een voorbeeld. Voor zover de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een milieubelastende activiteit, mag het bevoegd gezag de omgevingsvergunning alleen verlenen als er geen significante milieuverontreiniging wordt veroorzaakt (art. 8.4 lid 1 onder c sub 3 Bkl). Een dergelijke verplichting gaat verder dan de IED voorschrijft. Art. 11 IED (Algemene beginselen van de fundamentele verplichtingen van de exploitant) schrijft weliswaar voor, dat lidstaten de nodige maatregelen treffen opdat de installaties worden geëxploiteerd overeenkomstig het beginsel, dat er geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt, maar dat betreft

een algemeen beginsel en geen directe beoordelingsregel. Wij hebben er bovendien bezwaren tegen dat een dergelijke beoordelingsregel wordt uitgebreid naar omgevingsvergunningverplichtige niet-IPPC-installaties. Dat bezwaar geldt te meer voor de uitbreiding naar niet omgevingsvergunningplichtige bedrijven, zoals gebeurt in art. 2.8 lid 2 Bal.

ICT

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

Afzien van circulaires en richtlijnen

Wij ondersteunen art. 5a van de Aanwijzingen voor de regelgeving, dat bepaalt dat algemeen verbindende voorschriften, interne regelingen en beleidsregels worden gebruikt voor het normeren van gedragingen, handelingen of bevoegdheden en dat van het gebruik van richtlijnen en circulaires zoveel mogelijk wordt afgezien. Wij zijn dan ook blij dat de VNG heeft kenbaar gemaakt dat de VNG-handreiking Bedrijven en milieuzonering zal worden ingetrokken. Deze handreiking is immers niet toegesneden op de integrale benadering van de fysieke leefomgeving waarin de Omgevingswet voorziet.

Art. 4.141 van het Besluit activiteiten leefomgeving verwijst naar elf verschillende NEN-normen en art. 4.11 van het Besluit bouwwerken in de leefomgeving verwijst naar negen verschillende NEN-normen. Voor een goede implementatie in de praktijk is het gewenst dat NEN-normen waarnaar verwezen wordt, gratis beschikbaar komen.

Bijlagen A en B

In de bijlage A treft u aan de opmerkingen die onze betrokken branche-organisaties en bedrijven op meer detailniveau hebben gemaakt.

In bijlage B treft u een overzicht aan van de vertegenwoordigers van branche-organisaties en bedrijven die specifieke opmerkingen hebben bijgedragen. Deze vertegenwoordigers stellen het op prijs als u bij vragen rechtstreeks contact met hen opneemt.

Consultatie

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

Verder stellen wij het op prijs om ook intensief te worden betrokken bij de formele consultatie en vroegtijdige betrokkenheid bij de uitvoeringsregels. In het bijzonder betreft dat de invulling van voor het bedrijfsleven relevante 'PM-teksten', zoals stedelijke herverkaveling, de Ladder van duurzame verstedelijking, onafhankelijke kwaliteitsborging en de invulling van geluidseisen.

Hoogachtend,

Ing. F.J. de Groot
Manager Team Milieu, Ruimtelijke Ordening,
Energie, Transport en Infrastructuur