



Ontwerp Programma Overgedragen Milieuregels Omgevingswet

Op 1 januari 2024 zijn met de inwerkingtreding van de Omgevingswet een aantal milieuregels verhuisd van het Rijk naar gemeenten en waterschappen. Het Rijk heeft via het Invoeringsbesluit Omgevingswet geregeld dat deze regels voor gemeenten automatisch in het tijdelijk deel van het omgevingsplan komen. De regels voor de waterschappen komen terecht in de waterschapsverordening. Dit heet ook wel de 'bruidsschat'.

Naar aanleiding van het Nevele-arrest zijn er vragen gerezen met betrekking tot de milieueffectrapportageplicht (hierna mer-plicht) voor de milieuregels in de bruidsschat in het tijdelijk deel van het omgevingsplan en in de waterschapsverordening. Voor het opstellen of wijzigen van plannen of programma's die kaderstellend zijn voor mer-plichtige of mer-beoordelingsplichtige projecten, is een plan-mer verplicht. Dit kan ook betrekking hebben op milieuregels in de bruidsschat.

Bestuurlijk is afgesproken dat het Rijk uit voorzorg een plan-mer uitvoert voor de milieuregels in de bruidsschat via het Programma Overgedragen Milieuregels. De informatie van het landelijke milieueffectrapport (plan-MER) kan door gemeenten en waterschappen worden gebruikt bij het opstellen van toekomstige omgevingsplannen en waterschapsverordeningen.

Ter uitvoering van deze afspraken stelt de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, mede namens de Minister en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, het ontwerp van het Programma Overgedragen Milieuregels vast.

Artikel I

Het Ontwerp Programma Overgedragen Milieuregels Omgevingswet als programma als bedoeld in artikel 3.5 van de Omgevingswet, wordt vastgesteld zoals weergegeven in de Bijlage A bij dit besluit. De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,

Mona Keijzer



Bijlage A artikel I

Ontwerp Programma Overgedragen Milieuregels Omgevingswet

Deel 1 – ALGEMEEN

1. Aanleiding programma Overgedragen Milieuregels Omgevingswet

Op 1 januari 2024 trad de Omgevingswet in werking. Onder de Omgevingswet is een aantal regels van het Rijk aan gemeenten en waterschappen overgedragen. Een belangrijk deel daarvan bestond uit milieuregels uit het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit lozen buiten inrichtingen en het Besluit lozing afvalwater huishoudens. Deze milieuregels maken deel uit van de zogeheten “bruidsschat milieu”, dat via invoeringsregelgeving aan alle omgevingsplannen en waterschapsverordeningen is toegevoegd. Naar aanleiding van een ingebrachte zienswijzen op de Notitie Reikwijdte en Detailniveau van het milieueffectrapport over dit programma wordt de term “bruidsschat” in dit programma alleen nog gebruikt wanneer naar de geschreven tekst, zoals die in werking is getreden op 1 januari 2024, wordt verwezen. Verder wordt gesproken over “overgedragen milieuregels”.

Onder de Omgevingswet kunnen (en moeten soms) gemeenten en waterschappen de door het Rijk overgedragen en in het omgevingsplan en de waterschapsverordening ingevoegde regels behouden, aanpassen of laten vervallen. Hierbij moet rekening worden gehouden met instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)¹ en voor zover het maatwerkregels op het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) of Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) betreft, de regels in die besluiten.

Bij het stellen van decentrale milieuregels speelt, net als bij rijksregels, de vraag of een milieueffectrapportage (hierna: plan-mer²) nodig is. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft naar aanleiding van een beroepszaak over een windpark in Delfzijl in juni 2021 een uitspraak gedaan³ over de toen geldende regels in het Activiteitenbesluit milieubeheer over windturbines. Deze zijn buiten toepassing verklaard, omdat daarvoor geen plan-MER is gemaakt op grond van de richtlijn strategische milieubeoordeling (smb-richtlijn).⁴ Deze uitspraak is gebaseerd op het eerdere Nevele-arrest van het Europees Hof van Justitie.⁵

Naar aanleiding van deze uitspraken is een onderzoek gestart naar de mogelijk bredere werking van deze uitspraak voor andere milieuregels en de mogelijke impact van de Nevele-jurisprudentie op de overgedragen milieuregels. Bestuurlijk is afgesproken dat het Rijk de verantwoordelijkheid blijft nemen voor de overgedragen milieuregels, ook na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dat heeft tot de bestuurlijke afspraak geleid dat het Rijk, in afstemming met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (UvW) en het Interprovinciaal Overleg (IPO), een programma over het na inwerkingtreding omgaan met de overgedragen milieuregels vaststelt (verder: Programma Overgedragen Milieuregels), en bij de voorbereiding daarvan ook een plan-MER opstelt.

2. Doel Programma en plan-mer Overgedragen Milieuregels

Dit Programma Overgedragen Milieuregels is een vrijwillig programma onder de Omgevingswet. Artikel 3.4 van de Omgevingswet geeft aan dat het college van burgemeester en wethouders, het algemeen bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten en de minister die het aangaat programma's kunnen vaststellen. Dit programma is voorbereid in een gezamenlijk interbestuurlijk project van VRO, IenW, VNG, Unie van Waterschappen en IPO. Het programma wordt formeel vastgesteld door de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat – Openbaar Vervoer en Milieu. Dit omdat de koepels geen bestuursorganen zijn, en formeel dus geen programma kunnen vaststellen.

Dit programma geeft de beleidsachtergrond en een inhoudelijke analyse van de overgedragen milieuregels en benoemt varianten voor het omzetten van deze overgedragen milieuregels naar (het nieuwe deel van) het omgevingsplan en naar de waterschapsverordening. Dit programma beziet ook of het “met de kennis

¹ Zie voor meer informatie: Inhoud Besluit kwaliteit leefomgeving | Informatiepunt Leefomgeving (iplo.nl)

² Terminologie: Het plan-MER = het milieueffectrapport. De plan-mer = het plan-MER en de procedure daarvoor

³ Toelichting uitspraak Raad van State uitbreiding windpark Delfzijl Zuid - Kenniscentrum InfoMil

⁴ Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's, *OJ L 197, 21.7.2001, p. 30–37*.

⁵ HvJ EU, nr. C-24/19 25-06-2020, CURIA - Documents (europa.eu).

van nu" niet de voorkeur verdient om regel over bepaalde overgedragen onderwerpen toch weer als rijksregel te stellen.

Bij de mogelijke varianten voor de omzetting naar decentrale regels in (het nieuwe deel van) het omgevingsplan en in de waterschapsverordening zijn in dit programma varianten gekozen en beschreven, waarvan de inschatting is dat deze in de praktijk bij meerdere gemeenten en waterschappen aan de orde kunnen zijn. De gemeenten en waterschappen zijn niet gehouden om één van deze varianten daadwerkelijk te gebruiken. Als ze dat wel doen, kunnen ze daarbij de informatie uit dit programma en het plan-MER hergebruiken. Wat de decentrale regels betreft, kunnen de varianten dus als een soort inspiratiegids worden gezien. De decentrale varianten zijn in dit programma op hoofdlijnen uitgewerkt, ook gebruikmakend van al beschreven varianten, zoals die bijvoorbeeld in de staalkaarten voor het omgevingsplan zijn beschreven. Bij de decentrale keuze voor één van de in dit programma beschreven varianten, zorgen de gemeente of het waterschap voor de verdere uitwerking en inpassing in de structuur van het specifieke omgevingsplan of waterschapsverordening.

Over het al dan niet opnieuw stellen van rijksregels bevat dit programma een beleidskeuze.

Bij deze keuze spelen een aantal overwegingen een rol. Het gaat allereerst om het opnieuw wegen van de overwegingen die tot het overdragen hebben geleid (afwegingsruimte bij het reguleren van milieugevolgen en streven naar toegankelijke, duidelijke en eenvoudige regels). Daarnaast zijn onder andere ook bestuurlijke lasten, mogelijke noodzaak van landelijke aanpassing van de regels in de toekomst en juridisch risico betrokken bij de afweging. In paragraaf 6 wordt nader ingegaan op de criteria die bij de beleidskeuze in dit programma over al dan niet stellen van rijksregels zijn gehanteerd.

Als voor het opnieuw stellen van rijksregels wordt gekozen, vormen de in dit programma beschreven mogelijke rijksvarianten het startpunt van het wetgevingsproces. De gekozen variant wordt vervolgens omgezet in een juridische tekst die daarna in consultatie wordt gebracht.

Het plan-MER beschrijft de milieueffecten van de overgedragen milieuregels en de varianten, en is daarmee ondersteunend voor de beleidskeuzes in dit programma. In het plan-MER wordt met name ingegaan op regels en varianten met aanzienlijke milieueffecten, zoals ook de Commissie voor de milieueffectrapportage (verder: Commissie mer) adviseert (zie paragraaf 7.2).

Aanvullend op dit programma is de Handreiking plan-mer voor decentrale milieuregels opgesteld. In deze handreiking zijn verschillende handelingsperspectieven opgenomen over hoe gemeenten, waterschappen en provincies kunnen omgaan met het aanpassen van decentrale milieuregels (waaronder de overgedragen milieuregels) en in welke gevallen ze hierbij een plan-mer moeten doorlopen. Decentrale milieuregels worden niet alleen gesteld in vervolg op de overgedragen milieuregels. De taken die in de Omgevingswet aan gemeenten, provincies en waterschappen zijn toebedeeld, leiden voorafgaand aan inwerkingtreding van de Omgevingswet al tot het stellen van decentrale milieuregels, zoals bijvoorbeeld in de gemeentelijke verordeningen hemelwater en grondwater, in de keuren van waterschappen over het lozen van water, en in de provinciale regels over activiteiten in grondwaterbeschermingsgebieden en stiltegebieden. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet nam de ruimte voor decentrale milieuregels op vele milieuonderwerpen toe.

De handreiking is te vinden op de website van het Informatiepunt Leefomgeving.⁶

Afbakening programma en plan-mer

Parallel aan dit programma zijn er een aantal onderwerpen waarop nog beleidsontwikkeling plaatsvindt en waarbij, in het kader van die beleidsontwikkeling, ook de overgedragen milieuregels aandacht krijgen. Het gaat om de volgende onderwerpen:

- Geur houden van landbouwhuisdieren en paarden en pony's voor het berijden in een dierenverblijf (§ 22.3.6.2 Omgevingsplan). De landelijke beleidsontwikkeling op dit onderwerp valt buiten dit programma, omdat de voormalige Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat een aanpassing van de regelgeving voor geurhinder van veehouderijen heeft aangekondigd.⁷
- Geluid door windturbines (§ 22.3.4.3 Omgevingsplan). Voor de regelgeving over geluid en andere milieueffecten van windturbines is een plan-MER gemaakt en zijn al nieuwe regels in consultatie gebracht.⁸

⁶ <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/handreiking-plan-mer-decentrale-regels/>

⁷ Kamerstukken II 2022/23, 29383, nr. 405.

⁸ <https://www.platformparticipatie.nl/windturbinesleefomgeving/ontwerpbesluit-windturbines-leefomgeving/default.aspx>



Voor geur door veehouderijen wordt wel beschreven hoe gemeenten met de overgedragen milieuregels kunnen omgaan binnen de geldende regelgeving. De regels over windturbines vallen buiten de scope van dit programma.

3. Beleidsachtergrond en inhoud van de overgedragen milieuregels

Aan de keuze voor meer decentralisering van de milieuregels en het in samenhang daarmee overdragen van milieuregels liggen twee overwegingen ten grondslag:

a) de keuze om, meer dan in voorheen geldend recht, afwegingsruimte te bieden aan decentrale overheden bij regels die aanvullend op eventuele “stand der techniek regels”⁹ het uiteindelijke milieueffect (“de restgevolgen”) op een locatie bepalen;

b) de keuze om gemeenten en waterschappen de mogelijkheid te bieden om toegankelijke, duidelijke en eenvoudige regels te stellen voor zowel degene die de activiteit verricht als omwonenden die de gevolgen van de activiteit ondervinden.

Hierna worden eerst beide overwegingen nader toegelicht, waarna op de inhoud van de overgedragen milieuregels wordt ingegaan.

3.1. Beleidsachtergrond overdracht van de regels

a) meer afwegingsruimte voor decentrale overheden

In het Nederlandse en Europese milieubeleid van de afgelopen decennia spelen twee invalshoeken een belangrijke rol:

- het primaat van de preventieve aanpak, waarbij in beginsel onafhankelijk van de locatie maatregelen worden genomen gebaseerd op gezond verstand en de “stand der techniek”, los van de exacte omvang van de gevolgen, die de activiteit voor de specifieke omgeving heeft;

- aanvullend daarop aandacht voor de gevolgen die na toepassing van de preventieve aanpak nog kunnen optreden voor de fysieke leefomgeving. Beoordeeld moet worden, of deze “restgevolgen”¹⁰ acceptabel zijn, mede gelet op de beschikbare gebruikruimte.

Deze twee invalshoeken komen ook terug in de milieuregels die aan activiteiten worden gesteld. Binnen die milieuregels kan, wat de inhoudelijke regels betreft, onderscheid gemaakt worden tussen “**stand der techniek regels**” en “regels gericht op de restgevolgen”. In de nota van toelichting van het Bal is in paragraaf 4.2.1 uitgebreid op deze twee soorten regels ingegaan.

Een belangrijk verschil tussen deze twee soorten regels is dat de stand der techniek regels in beginsel zonder zicht op de specifieke locatie kunnen worden gesteld. Dit geldt met name voor regels over beste beschikbare technieken. Het toepassen van de stand der techniek regel geeft mede invulling aan één van de vier beginselen van het milieubeleid van de EU: het beginsel van preventief handelen. Dit beginsel vereist dat preventieve maatregelen worden genomen om te anticiperen op milieuschade en deze te voorkomen. De stand der techniek maatregelen moeten in lijn daarmee worden genomen, onafhankelijk van de mate van de impact van de activiteit op de specifieke locatie.

Voorbeeld:

Als dat technisch-economisch mogelijk is, moet lozing van verontreinigende stoffen in het oppervlaktewater worden voorkomen of in ieder geval beperkt, ook als het oppervlaktewater op die specifieke plek de verontreiniging op zich “aan zou kunnen”. Een stand der techniek maatregel over lozingen moet zowel in het stroomgebied van een kleine beek worden genomen, als bij lozing op een rivier met hoge afvoer.

⁹ Het begrip “stand der techniek” wordt daarbij niet letterlijk genomen, het gaat niet alleen om technieken, maar bijvoorbeeld ook om werkwijzen. Ter vergelijking: kijkend naar bijvoorbeeld verkeersveiligheid zou het bijvoorbeeld gaan om regels over de constructie en uitvoering van de carrosserie, het hebben van autospiegels, het gebruiken van autogordels, het moeten hebben van een rijbewijs om een auto te kunnen besturen en regels over alcohol- en telefoongebruik in het verkeer.

¹⁰ In de vergelijking met verkeersveiligheid gaat het bijvoorbeeld om regels over maximumsnelheid (verschillend van autosnelweg tot een woonerf) of om het bepalen dat bepaalde wegen niet door vrachtverkeer mogen worden gebruikt. De ultieme maatregel is een inrijverbod voor alle voertuigen. Die regels zijn nodig omdat de “stand der techniek” een afdoende mate van verkeersveiligheid niet volledig kan waarborgen. In het milieubeleid wordt bij restgevolgen van emissies vaak de term immissie gebruikt.

Daardoor is het stellen van dergelijke regels in algemene regels heel goed mogelijk en geeft het voordelen, zoals een landelijke bijdrage aan de bescherming van het milieu en een gelijk speelveld voor initiatiefnemers. Alleen bij meer complexe activiteiten ligt het individueel beschouwen van de stand der techniek regels voor de hand, in het kader van de vergunningplicht.

Als het met de stand der techniek niet lukt om de nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen en er na toepassen van de stand der techniek nog "restgevolgen" voor het milieu optreden, kan afhankelijk van de omvang van die restgevolgen en de locatie die waar ze plaatsvinden, het stellen van regels gericht op beperken van die restgevolgen nodig zijn. Bij de regels over restgevolgen is de locatie van activiteiten in veel gevallen van belang. Dit kan zowel te maken hebben met de verschillen in de kwetsbaarheid van het milieu, als met een eventueel samenloop met andere activiteiten, waardoor cumulatieve milieugevolgen kan optreden. Dit maakt het stellen van rijksregels moeilijker. Dat geldt ook voor het stellen van gemeentebrede, waterschapsbrede of provinciebrede regels. Op zich kan dit wel als het lukt om de locatieproblematiek via een algemeen verwoord criterium in een gebiedsbrede regel in te bouwen, maar dat is niet altijd mogelijk, zeker als cumulatieve gevolgen van meerdere activiteiten een rol speelt.

Voorbeeld:

Als het in het voorgaande voorbeeld niet lukt met de stand der techniek regel de lozing te voorkomen, zullen er als gevolg van het lozen restgevolgen optreden. De vraag is dan of die voor alle locaties waarop geloosd kan worden zonder verdere maatregelen aanvaardbaar zijn. In veel gevallen bieden de stand der techniek regels voldoende bescherming bij lozing op groot oppervlaktewater, maar kunnen ze onvoldoende zijn bij lozingen in de haarvaten van het watersysteem, bijvoorbeeld bij lozing op een beek. Daarbij kan zowel de kwaliteit als de hoeveelheid water een rol spelen. Het is lastig de verschillen in mogelijke lozingsituaties via rijksregels te ondervangen. In de voorheen geldende rijksregels over lozingen is het voor sommige lozingen gedaan door verschil te maken tussen aangewezen en niet aangewezen oppervlaktewatersituaties, waarbij voor de niet aangewezen oppervlaktewateren, die meer bescherming behoeven, strengere lozingsregels golden. Deze tweedeling in rijksregels doet echter niet voldoende recht aan de verscheidenheid in lozingssituaties. Zo waren ook de strengere lozingsregels voor niet aangewezen wateren soms niet afdoende in de meest kwetsbare situaties. Via maatwerk was dan het stellen van aanvullende regels over restgevolgen mogelijk.

De voorafgaand aan de Omgevingswet geldende regels (met name het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Besluit lozen buiten inrichtingen) bevatten in een poging de restgevolgen te reguleren soms toch een algemene regeling met een groot aantal vrij in detail uitgeschreven afwijkingen en voornamelijk individuele maatwerkmogelijkheden (maatwerkvoorschriften), om recht te doen aan de locatiespecifieke kenmerken.

Voorbeeld:

Een voorbeeld waren de regels over geluidhinder, waarbij een in essentie eenvoudige vraag (welk geluidsniveau mag een locatiegebonden activiteit op een gebouw in de omgeving veroorzaken) leidde tot zes pagina's aan regels. Voor andere onderwerpen is er om de regels kort te houden gekozen voor algemene bewoordingen, zoals bij lozen van regenwater op het vuilwaterriool, dat alleen was toegestaan 'indien het lozen op of in de bodem, in een openbaar hemelwaterstelsel of op een oppervlaktewaterlichaam redelijkerwijs niet mogelijk is'. Wat dat in een specifiek geval betekent, is zonder kennis van de lokale situatie nauwelijks te bepalen.

En ondanks de individuele maatwerkmogelijkheden en algemene formuleringen moest soms ook worden geconstateerd dat de regels in specifieke gevallen niet toereikend zijn om de lokale leefomgeving adequaat te beschermen, bijvoorbeeld vanwege de cumulatieve effecten. Per onderwerp ging regelgeving er dan verschillend mee om: bij geluidhinder moesten ruimtelijke regels er dan alsnog voor zorgen dat de omgeving adequaat wordt beschermd, bij lozingen van hemelwater en grondwater is aan de gemeente ruime mogelijkheid geboden om bij verordening regels te stellen. Deze mogelijkheid gold echter niet voor lozen van ander bedrijfsafvalwater. De waterschappen kregen ruime mogelijkheden om bij keur regels te stellen over hoeveelheid water die wordt geloosd, maar konden alleen individueel bij maatwerkvoorschrift regels stellen over lozen van stoffen.

Met de Omgevingswet is de ruimte voor het stellen van algemene decentrale regels, in het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening, voor milieuhinder veel groter geworden.

b) streven naar toegankelijke, duidelijke en eenvoudige regels

Na de keuze om meer ruimte te geven voor decentrale algemene milieuregels heeft de regering zich bij de totstandkoming van de Omgevingswet de vraag gesteld, of het voor de activiteiten en effecten waarvoor

de regels in grote mate afhankelijk zijn van de lokale situatie en dus ook lokaal verschillen, doelmatig en doeltreffend is om toch rijksregels met maatwerk mogelijkheden te stellen, of dat het beter is het stellen van die regels door de gemeenten en waterschappen te laten plaatsvinden. Gelet op het uitgangspunt “decentraal, tenzij” heeft de regering gekozen voor het stellen van regels primair in het omgevingsplan en de waterschapsverordening. Belangrijke reden daarbij is, dat de gemeente en het waterschap naast de mogelijkheid om in het omgevingsplan en de waterschapsverordening regels voor het hele grondgebied te stellen (zoals het Rijk het doet in algemene rijksregels), ook de mogelijkheid heeft om regels aan specifieke locaties te koppelen en direct op die locaties toe te spitsen. Daardoor wordt die regel niet alleen korter, maar ook duidelijker. Als de gemeente kiest voor op de locatie toegesneden regels, kan dat regels opleveren die daadwerkelijk eenvoudig en beter zijn, en die de afweging die een bedrijf maakt over locatiekeuze of uitvoering van zijn activiteit vergemakkelijken.

Voorbeeld:

Zo weet een gemeente bijvoorbeeld welke mogelijkheden voor omgaan met regenwater er daadwerkelijk zijn en kan zij een regel uit het vorige voorbeeld over het lozen van hemelwater in de bodem of het op-pervlaktewater in overleg met het waterschap gebiedsgericht of zelfs per locatie veel concreter uitwerken, in plaats van een lastig te interpreteren regel voor het gehele grondgebied. In de verordeningen over het lozen van hemelwater en grondwater die, nadat met de Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken in 2008 in wetgeving ruimte daarvoor is gegeven, door vele gemeenten zijn vastgesteld, is ook in de praktijk gebleken dat decentrale regels duidelijker en effectiever kunnen zijn dan een noodgedwongen zeer algemeen geformuleerde rijksregel.

Ook een regel ter beperking van geluidhinder kan direct aan een individuele locatie of alle locaties in een bepaald deel van het gemeentelijk gebied (woonwijk, bedrijventerrein) worden gekoppeld en daarop worden toegesneden, al rekening houdend met functies in de leefomgeving die ofwel bescherming behoeven ofwel ook geluid produceren.

Waar de keuze onder a) op zich ook nog binnen algemene rijksregels kon worden vormgegeven via ruimte voor maatwerkvoorschriften en maatwerkregels, heeft de onder b) aangegeven keuze uiteindelijk de doorslag gegeven voor verschuiving van bepaalde regels naar decentrale regelgeving. Uiteraard is deze omslag in wijze van regelen voorzien van een adequaat overgangsrecht, waardoor bestaande bedrijven op een bepaalde locatie bij inwerkingtreden van de uitvoeringsregelgeving niet in het uitvoeren van hun activiteiten worden beperkt. Dit overgangsrecht is in de nota van toelichting van het Bal aangekondigd, en in het Invoeringsbesluit Omgevingswet verder uitgewerkt.¹¹

Door deze keuze voor decentralisering van delen van het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit lozen buiten inrichtingen, het Besluit lozing afvalwater huishoudens en bijbehorende ministeriële regelingen is de noodzaak van overgangsrecht ontstaan, om te voorkomen dat deze regels zouden wegvallen bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dit overgangsrecht is vormgegeven via het overdragen van de bestaande rijksregels die vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet onderdeel zijn van het omgevingsplan en de waterschapsverordening. Het gaat hier om een feitelijke overdracht van deze regels aan de 342 gemeenten en 21 waterschappen. Met de overdracht is verzekerd dat diegenen die activiteiten verrichten zich aan de onder het huidige recht geldende verplichtingen moeten blijven houden, totdat door de gemeente of het waterschap een afweging is gemaakt of de overgedragen milieuregels aanpassing behoeven en de al dan niet aangepaste regels een definitieve plaats in het omgevingsplan of de waterschapsverordening hebben gekregen.

3.2. Inhoud van de overgedragen milieuregels

De overgedragen milieuregels hebben, zoals in voorgaande paragraaf is toegelicht, de rol van overgangsrecht. Daarom is bij het opstellen daarvan gekeken naar regels die, gelet op de gemaakte keuze over de verhouding tussen rijksregels en decentrale regels, niet meer als rijksregels terugkomen, maar die ook niet direct landelijk kunnen vervallen.

Voor zover in de overgedragen milieuregels wijzigingen ten opzichte van de eerder geldende milieuregels zijn doorgevoerd hebben deze vooral betrekking op de terminologie en structuur van de Omgevingswet en de daarbij behorende AMvB's.

De bij de Omgevingswet gemaakte keuze over de verhouding tussen rijksregels en decentrale regels, brengt met zich mee dat de overgedragen milieuregels geen allesomvattende regeling van milieugevolgen

¹¹ Zie de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet, Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 3, p. 112-113, en nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet, Stb. 2020,400, p. 1164 - 1176.



van bepaalde bedrijfsmatige activiteiten bevatten. Er worden slechts bepaalde milieugevolgen geregeld, de hiervoor genoemde “restgevolgen”.

Voorbeeld:

De overgedragen milieuregels bevatten ook regels die gelden voor de voedingsmiddelenindustrie. Het betreft regels over geluid (paragraaf 22.3.4), geur (paragraaf 22.3.6 en 22.3.16) en verschillende lozingen (paragraaf 22.3.8). Deze regels zijn aanvullend op wat het Bal voor de voedingsmiddelenindustrie regelt. Die regels zijn opgenomen in paragraaf 3.4.8 van het Bal, en verwijzen via artikel 3.132 naar vele algemene regels in hoofdstukken 4 en 5 van het Bal. In die paragrafen zijn regels voor verschillende deelactiviteiten binnen de voedingsmiddelenindustrie uitgewerkt, voor onder andere onderwerpen bodembescherming, externe veiligheid en luchtemissies. Ook voor lozingen zijn verschillende “stand der techniek” regels in die paragrafen uitgewerkt.

Voor een beperkt deel van de activiteiten zijn er verder geen milieuregels meer op rijksniveau gesteld, zodat die activiteiten na het overdragen van de regels geen onderwerp meer zijn van de rijksregelgeving voor milieubelastende activiteiten.

In tabel 2 van de Nota van toelichting van het Bal is aangegeven voor welke activiteiten de regels voornamelijk of uitsluitend worden gesteld.

Tabel 2

Milieubelastende activiteiten	
Centraal	Decentraal
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:	Alle niet door het Rijk gereuleerde milieubelastende activiteiten, waaronder:
opslaan van gevaarlijk stoffen	hotels, pensions en conferentieoordn
bodemenergiesystemen	restaurants, cafeteria's, snackbars en cateringbedrijven
natte koeltorens	cafés, discotheken, concertpodia, muziektheaters en evenementenhallen
een aantal activiteiten met afvalstoffen	verblijfsrecreatie, dagrecreatie en sportfaciliteiten
Milieubelastende activiteiten in met name:	detailhandel en ambachten en supermarkten
energie, industrie en nutssector	gebouwen voor permanente of tijdelijke bewoning, onderwijs- en kantoorgebouwen, welzijnszorg
industriesector	dierenpensions, dierenasiel, dierenklinieken, hondenfokkers of -trainers, hobbymatig houden van dieren en maneges
afvalbeheersector	Alleen voor eventuele bedrijfstakoverstijgende milieubelastende activiteiten binnen deze bedrijven kunnen rijksregels gelden (zie linkerkolom)
agrarische sector	
dienstverlening en zorg	
transport- of logistieke sector	
mijnbouwsector	
defensie	

lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam	
Centraal	Decentraal
lozingsactiviteiten die samenhangen met milieubelastende activiteiten waarover rijksregels zijn gesteld, en lozingsactiviteiten van pleziervaartuigen	Alle niet door het Rijk gereuleerde lozingsactiviteiten op regionale wateren
overige lozingsactiviteiten op rijkswateren	

Uit het bovenstaande volgt dat voor veel bedrijfsmatige activiteiten ook milieuregels staan in het Bal of in een aantal gevallen het Bbl. Het Bal bevat dan vooral aanwijzing van vergunningplichtige en meldingsplichtige activiteiten, informatieverplichtingen, uitwerking van de passende preventieve maatregelen en



beste beschikbare technieken, en soms ook regels over restgevolgen, als het regelen daarvan op rijksniveau voldoende eenduidig kan plaatsvinden.

De overgedragen milieuregels kunnen thematisch geclusterd worden; de overgedragen milieuregels betreffen hoofdzakelijk de onderwerpen geluid, geur en lozingen.

Onder “overgedragen milieuregels” worden in dit Programma Overgedragen Milieuregels verstaan de regels zoals die bij inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn opgenomen in Afdeling 22.3 (Milieubelastende activiteiten) van het omgevingsplan en hoofdstuk 2 (Lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk) van de waterschapsverordening.

In beginsel zijn alle paragrafen binnen de afdeling 22.3 van het omgevingsplan en alle afdelingen binnen hoofdstuk 2 van de waterschapsverordening meegenomen in dit programma en de plan-mer. De afdelingen met algemene bepalingen (algemeen toepassingsbereik, oogmerken, normadressaat, specifieke zorgplicht, maatwerkvoorschriftbevoegdheid), vergunningplichten, beoordelingsregels en aanvraagvereisten hebben een ander karakter dan de paragrafen en afdelingen die algemene regels bevatten. Deze komen wel in dit programma aan bod, maar lenen zich minder voor nadere beschouwing binnen de plan-mer.

4. Alternatieven en varianten binnen dit programma

Binnen dit programma worden twee alternatieven onderscheiden: het decentraal alternatief, en het rijksregels-alternatief. Binnen deze twee alternatieven worden vervolgens verschillende varianten beschouwd.

4.1. Alternatieven: decentraal en rijksregels

Decentraal alternatief

Bij dit alternatief blijft de milieuregel op decentraal niveau gesteld. Gemeenten en waterschappen maken zelf keuzes over het omgaan met de milieuregel in het omgevingsplan en de waterschapsverordening, waar relevant begrensd door instructieregels van het Rijk of provincie. Voor de omzetting van de overgedragen milieuregel bestaan verschillende varianten. Deze worden in de volgende paragraaf nader toegelicht.

Als voor het decentraal alternatief wordt gekozen, biedt dit programma richting voor gemeenten en waterschappen bij het omzetten van de overgedragen milieuregel. De informatie uit het plan-MER kan door gemeenten, waterschappen en provincie worden hergebruikt als zij zelf een plan-mer (moeten) doorlopen bij het wijzigen van het omgevingsplan of de waterschapsverordening.

Rijksregels-alternatief

Bij dit alternatief wordt voor een onderwerp waarover de overgedragen milieuregel gaat, opnieuw een regel vastgesteld door het Rijk. Hierbij wordt de mogelijkheid van lokaal maatwerk waar nodig geborgd via bijvoorbeeld maatwerkregels, maatwerkvoorschriften, vergunningvoorschriften of met de regels over de toedeling van functies aan locaties. Deze nieuwe rijksregel kan inhoudelijk overeenkomen met de eerder overgedragen milieuregel, maar kan daarvan ook verschillen. Eventuele varianten op dit alternatief betreffen vooral het milieubeschermingsniveau dat met de regel wordt vastgelegd, de inzet van de instrumenten (zoals keuze tussen algemene regels en vergunningplicht) en de ruimte voor maatwerk.

Uit dit programma volgt de keuze of het rijksregels-alternatief de voorkeur geniet boven het decentraal alternatief. In sommige gevallen is ook een combinatie van beide mogelijk. Denk hierbij aan een decentraal besluit om een regel toe te passen en voor deze regel landelijke normen vast te stellen.¹²

Bij de keuze tussen het rijksregels-alternatief en het decentraal alternatief spelen een aantal criteria een rol, die per activiteit worden gewogen. Op deze criteria wordt hierna nader ingegaan.

Als na toepassing van de criteria voor het rijksregels-alternatief wordt gekozen, vormt dit programma het startpunt van het onderzoeks- en/of wetgevingstraject waarmee het stellen van regels door het Rijk wordt opgepakt. Binnen het wetgevingstraject vindt vervolgens een keuze plaats tussen de verschillende varianten van het rijksregels-alternatief. Bij keuze voor dit alternatief moet ook aandacht worden besteed aan de verhouding van de nieuwe rijksregel en de inmiddels overgedragen milieuregels die in alle omge-

¹² De decentrale regel is dan een zgn. concretiserend besluit van algemene strekking. Een dergelijk besluit kan worden omschreven als een besluit dat het toepassingsbereik van een algemeen verbindend voorschrift naar tijd, plaats, persoon of object nader concreteert, zonder in een zelfstandige normstelling te voorzien.

vingsplannen en waterschapsverordeningen zijn ingebouwd. Het is immers niet de bedoeling dat dezelfde regels op twee verschillende niveaus worden gesteld, of een conflict tussen de nieuwe rijksregel en de eerder overgedragen regel ontstaat.

Criteria voor beleidskeuze tussen rijksregels-alternatief en decentraal alternatief

Uit de beschrijving van de beleidsachtergrond van overdracht van de regels in paragraaf 3.1 volgen al twee criteria voor de keuze tussen de alternatieven – de mogelijkheid tot maatwerk en de mate waarin inzet daarvan verwacht wordt, en de gevolgen van toepassen van maatwerk voor de toegankelijkheid van de regels. Daarnaast spelen ook andere criteria een rol. Het gaat dan vooral om bestuurlijke lasten die met het stellen van regels samenhangen en de mogelijke juridische risico's, een aspect dat in navolging van de Nevele-jurisprudentie een rol speelde bij de keuze voor dit programma en plan-mer. Hierna wordt op de verschillende criteria nader ingegaan.

• De mogelijkheid voor decentraal maatwerk en de mate waarin inzet daarvan verwacht wordt.

Als een regel geen mogelijkheid tot decentraal maatwerk biedt, kan deze ook als landelijke regel worden gesteld. De overgedragen milieuregels kenmerken zich dan ook door ruimte voor maatwerk. Het is echter zeker niet zo, dat ruimte voor maatwerk op zich al een reden was voor overdracht. Het ging daarbij ook om de vorm van maatwerk, en de verwachte inzet van maatwerk.

Als maatwerk naar verwachting vooral via maatwerkvoorschriften op een verder uniforme landelijke regel plaats zal krijgen, ligt overdracht van regels niet voor de hand. Immers, de uniforme rijksregel kan dan net als een decentrale regel ruimte voor maatwerk bieden, en heeft dan als voordeel dat de basisregel inclusief grondslag voor maatwerk landelijk uniform blijft. Dat is een van de redenen dat bij de meeste “stand der techniek regels” niet voor overdracht is gekozen, en die regels in het Bal zijn opgenomen. Ook bij die regels is maatwerk mogelijk, maar dat zal over het algemeen individueel bij beschikking (omgevingsvergunning of maatwerkvoorschrift) plaatsvinden. Ook een deel van de restgevolgen regels heeft in het Bal plaats gekregen, zoals de regels over de aan te houden afstand tot kwetsbare gebouwen en locaties bij opslag van gevaarlijke stoffen. Bij deze regels werd niet verwacht dat de afstanden in maatwerkregels decentraal worden aangepast. Deze regels zijn daarom niet overgedragen. Maatwerk bij maatwerkvoorschrift is daarbij op grond van het Bal wel mogelijk.

Er is vooral voor overdragen van de regels gekozen waar de verwachting was dat decentraal veel gebruik zal worden gemaakt van maatwerkregels of het stellen van decentrale regels en het subsidiariteitsbeginsel, dat is verankerd in artikel 2.3 van de Omgevingswet, onvoldoende redenen geeft tot stellen van algemene rijksregels.

• De toegankelijkheid van de regels.

Dit criterium sluit aan op het vorige criterium. Naarmate meer gebruik wordt gemaakt van decentrale algemene regels, kan de combinatie van een landelijke regel met de daarvan afwijkende decentrale regel de toegankelijkheid van de regels beperken. Het kan ertoe leiden dat de initiatiefnemer eerst geconfronteerd wordt met een soms al ingewikkelde rijksregel, waarna ook nog de daarvan afwijkende of daarop aansluitende decentrale algemene regel en de verhouding tot de rijksregel door de initiatiefnemer moet worden beschouwd.

Bij de keuze voor overdragen van de regels heeft dit criterium een belangrijke rol gespeeld, en bij een groot deel van de regels de keuze voor overdracht bepaald (zie paragraaf 3.1).

• Bestuurlijke lasten die met het stellen van decentrale regels samenhangen.

De bestuurlijke lasten die met de overgedragen milieuregels samenhangen kunnen grofweg worden onderverdeeld in bestuurlijke lasten die met de overdracht zelf te maken hebben en bestuurlijke lasten die, los van de overdracht, het gevolg zijn van beleidskeuzes door decentrale overheden en van ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving, en ook aan de orde zouden zijn als er niet voor overdracht zou zijn gekozen. Aanpassing van de regels en bijbehorende bestuurlijke lasten kunnen ook aan de orde zijn als gebiedsontwikkeling wordt beoogd en in samenhang daarmee blijkt dat een eerder geldende regel aanpassing behoeft, bijvoorbeeld om die ontwikkeling mogelijk te maken.

De bestuurlijke lasten die in langetermijnperspectief met het aanpassen van decentrale regels samenhangen, worden in belangrijke mate bepaald door de keuzes die het decentraal bestuur maakt, in samenhang met de opgaven die in een bepaald gebied spelen. Dat blijkt ook uit de in dit programma beschreven achtergronden van de regels en de mede daarop beschreven decentrale varianten.

Bij sommige overgedragen milieuregels kunnen echter ook los van decentrale keuzes en gebiedsproblematiek potentieel hoge bestuurlijke lasten aan het decentraal regelen gekoppeld zijn. Dit is vooral aan de orde als bij een regel verwacht mag worden dat herhaaldelijk aanpassingen nodig kunnen zijn die niet te maken hebben met maatwerk en landelijk nodig zijn. Dat is bijvoorbeeld het geval als decentrale regels verwijzen naar normdocumenten die in de loop der tijd en vaak meerdere keren worden aangepast. Door dergelijke onderhoudsgevoelige regels in rijksregels op te nemen kunnen onnodige decentrale bestuurlijke lasten worden voorkomen.

- *Raakvlakken met Nevele-jurisprudentie.*

Dit programma en plan-MER is aanvankelijk vooral met het oog op de mogelijke raakvlakken met Nevele-jurisprudentie opgestart, met het oog op eventuele juridische procedures. Gaandeweg de uitwerking en in samenhang met de handreiking Plan-mer voor decentrale milieuregels kan worden geconcludeerd dat deze raakvlakken slechts bij een beperkt deel van de overgedragen milieuregels spelen. Het in dit traject uitvoeren van een plan-mer is er mede op gericht om de mogelijke gevolgen van de Nevele-jurisprudentie te beperken, en bruikbare informatie te genereren voor eventuele juridische procedures.

- *Eventuele juridische procedures los van Nevele-jurisprudentie.*

Voor eventuele juridische procedures met andere achtergrond dan Nevele-jurisprudentie zijn vooral de decentrale keuzes over het verder omgaan met de regels van belang. Het waar nodig doordacht inzetten van decentrale regels kan vooral bij gebiedsontwikkeling de kans op juridische procedures beperken. Het via een milieuregel borgen van adequate bescherming voor in de overgedragen milieuregels geregelde aspecten, kan helpen bij vanuit de inhoud gemotiveerde juridische procedures tegen die gebiedsontwikkeling.

4.2. Varianten

In dit programma worden binnen de twee alternatieven varianten voor elk van de overgedragen milieuregels beschouwd. Nu decentrale regels onder de Omgevingswet breder kunnen worden toegepast, speelt bij het beschouwen van de alternatieven ook de vraag of een decentrale overheid kiest voor:

- een regel die uniform op het hele grondgebied van toepassing is, of
- een regel die gebiedsgericht vormgegeven is, afgestemd op een specifiek gebied. Voor inwerkingtreding van de Omgevingswet was deze mogelijkheid afhankelijk van de ruimte die de wetgeving gaf. Zoals in hoofdstuk 3 is toegelicht, lagen aan de verschuiving van een aantal regels vanuit rijksregels naar decentrale regels verschillende argumenten ten grondslag.

Verschillende in dit programma beschreven varianten sluiten aan bij één of meer van deze argumenten om voor decentralisatie van de milieuregels te kiezen door:

- 1) het gebruikmaken van de mogelijkheid die de Omgevingswet biedt voor gebiedsgerichte aanscherping of versoepeling van een regel ten opzichte van de oorspronkelijk overgedragen regel, en daarmee betere afstemming op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving (dus bijvoorbeeld stellen van een strengere algemene decentrale milieuregel in een gebied waar vanwege cumulatie de milieugebruiksruimte is overschreden);
- 2) het gebruikmaken van de mogelijkheid die de Omgevingswet biedt voor de keuze van een ander instrument. Dat kan, als de overgedragen regel een uitgewerkte algemene regel bevat, bijvoorbeeld alleen het instrument specifieke zorgplicht zijn, of als andere uiterste het instrument vergunningplicht. In een aantal gevallen bevatten de overgedragen milieuregels ook een vergunningplicht. Het alternatief daarvoor is dan een algemene regel;
- 3) het door koppeling van regels aan werkingsgebieden de mogelijkheid bieden om een regel duidelijker te maken voor initiatiefnemers, en hen daarbij ook te vrijwaren van het kennisnemen van regels die in het werkingsgebied irrelevant zijn. Dit is van belang voor zowel initiatiefnemers die milieubelastende activiteiten willen verrichten als initiatiefnemers die gevoelige gebouwen, zoals woningen, willen ontwikkelen.

De beschreven opties bij de verschillende varianten hoeven overigens niet altijd milieueffecten te hebben ten opzichte van de referentiesituatie. Dit Programma Overgedragen Milieuregels is, zoals met name uit bovenstaande argumenten 2 en 3 blijkt, niet uitsluitend gericht op aanpassingen die milieueffecten met zich meebrengen.

De gemeente en het waterschap zijn niet gehouden om een optie te kiezen die aansluit bij de argumenten die het Rijk voor het overdragen van de regel had, en kunnen ook voor een andere aanpassing kiezen.

Decentraal alternatief

Variant D0: de overgedragen regel, voor zover relevant met inachtneming van het Bkl

Een gemeente of het waterschap kan besluiten dat bij de eerste aanpassing na inwerkingtreding van de Omgevingswet vooral een snelle inbouw in de structuur van het omgevingsplan of de waterschapsverordening van belang is, en de regels in beginsel beleidsneutraal en met als werkingsgebied het gehele grondgebied van een gemeente of waterschap vaststellen. Als de staat van de leefomgeving niet om aanpassing van de regels vraagt, kan dit voor een eerste aanpassing een keuze zijn die snel leidt tot een bijgewerkt omgevingsplan of waterschapsverordening. De gemeente of waterschap moeten, net als bij elke aanpassing van decentrale regels, wel nagaan of de instructieregels van het Bkl niet tot enige aanpassing noodzaken. Op de website van IPLO is een tabel opgenomen die een verband legt tussen overgedragen milieuregels (daar nog bruidsschatregels genoemd) en instructieregels van het Bkl. Zie:

Of deze variant milieugevolgen heeft ten opzichte van de overgedragen milieuregels hangt af van de instructieregel in verhouding tot het bestaande recht, en als deze instructieregel tot aanpassing dwingt, de eventuele milieugevolgen van die aanpassing.

Variant D1: een andere gemeentebreed of waterschapsbreed geldende regel, voor zover relevant met inachtneming van het Bkl

Als de gemeente of waterschap een andere gemeentebreed of waterschapsbreed geldende regel overweegt, is het van belang wat de beleidskeuze daarachter is. En hoe die beleidskeuze zich verhoudt tot aan het begin van dit hoofdstuk genoemde argumenten. Dat bepaalt in belangrijke mate of de omschakeling van de overgedragen regel naar de nieuwe regel milieueffecten beoogt. Dat zal bij het in de inleiding van dit hoofdstuk genoemde argument 1 (gebiedsgerichte aanscherping of versoepeling) wel aan de orde zijn, maar bij argumenten 2 en 3 hoeft dat niet en zal het beoogde effect vooral duidelijker regelgeving zijn.

Voorbeeld:

Voor lozen van huishoudelijk afvalwater bestaat de overgedragen milieuregel in zowel het omgevingsplan als de waterschapsverordening in grote lijnen uit drie onderdelen. Binnen de bebouwde kom mag niet direct op oppervlaktewater of bodem worden geloosd, er moet op het vuilwaterriool worden aangesloten. Buiten de bebouwde kom is van belang of aansluiting op een vuilwaterriool mogelijk is binnen een in de overgedragen milieuregel bepaalde afstand, die afhankelijk is van de omvang van de lozing. Als dat zo is, mag niet worden geloosd. De regel gaat uit van het aansluiten op dat vuilwaterriool.

Als de afstand tot het vuilwaterriool groter is, behoeft niet te worden aangesloten en bepalen de regels hoe het afvalwater voorafgaand aan lozen in oppervlaktewater of bodem individueel moet worden gezuiverd. De regels bevatten ook de mogelijkheid om in specifieke situaties waar de rijksregels onvoldoende bescherming bieden, via een maatwerkvoorschrift betere bescherming af te dwingen (beter zuiveren of toch aansluiten, ook al is de afstand groter).

Als een gemeente of het waterschap zou besluiten om de afstand waarbinnen buiten de bebouwde kom moet worden aangesloten binnen het hele gemeentelijk- of waterschapsgebied te verkleinen of te vergroten heeft dat milieugevolgen ten opzichte van de referentiesituatie (de afstand in de overgedragen milieuregel): het zou kunnen leiden tot meer of minder lozingen op regionaal water of de bodem. Dat zou ook het geval zijn als de gemeente of het waterschap verdergaande eisen dan de overgedragen milieuregel zou stellen aan het behandelen van het afvalwater voordat het in bodem of oppervlaktewater wordt geloosd.

De gemeente of het waterschap kan ook besluiten om de afstanden of zuiveringseisen niet te veranderen, maar voor alle nieuwe lozingen direct in oppervlaktewater of bodem een vergunningplicht in te stellen. Dat zou kunnen, omdat inmiddels de meeste gebieden zijn gerioleerd en nieuwe lozingen op oppervlaktewater of bodem daarom weinig voorkomen. Het voordeel voor het bevoegd gezag zou kunnen zijn dat vooraf kan worden gecheckt of in het specifieke geval de afstand tot de riolering en de mate van zuivering klopt, en zo ja, of er aanleiding is om in het specifiek geval maatwerk toe te passen. Het instrument maatwerkvoorschrift, dat in de overgedragen milieuregels staat, is ten opzichte van een vergunning meer reactief, omdat de actie bij het bevoegd gezag ligt en pas op het moment dat is aangegeven dat de lozing binnen vier weken gaat plaatsvinden. Het instellen van vergunningplicht in plaats van werken met maatwerkvoorschrift zou wel gevolgen hebben voor administratieve en bestuurlijke lasten, maar in beginsel niet voor het milieu, ervan uitgaande dat bevoegde instanties waar nodig nu al de maatwerkvoor-

schriften stellen, als in specifieke gevallen blijkt dat afstand of type zuivering onvoldoende bescherming waarborgt. Voorgaande houdt in, dat in theorie voor de aanpassing van de overgedragen regel verschillende opties mogelijk zijn. In dit programma en het plan-MER kunnen dus verschillende opties van gemeente- en waterschapsbrede regels als variant voor de overgedragen milieuregel over huishoudelijk afvalwater worden beschouwd, en beoordeeld op het realiteitsgehalte. De reële opties kunnen dan onderscheiden worden in opties met of zonder milieugevolgen.

Per overgedragen milieuregel wordt bekeken of voor het daarin gereguleerde onderwerp een of meerdere reële opties voor een gemeentebreed of waterschapsbreed geldende regel zijn uit te werken. Als dat zo is, worden voor die opties de milieueffecten beschouwd.

Variant D2: locatiegedifferentieerde regel, waarbij verschillende regels gelden voor verschillende delen van het grondgebied van een gemeente of waterschap, voor zover relevant met inachtneming van het Bkl

Ook bij de locatiegedifferentieerde regels is de beleidskeuze van belang, en bepaalt deze keuze of er milieugevolgen zijn beoogd. Omdat de regels per locatie of gebied kunnen verschillen, kan ook de beleidskeuze meer dan bij gemeente- of waterschapsbrede regels per locatie of gebied verschillen.

Ten opzichte van de gemeente- of waterschapsbrede variant komen er (in lijn met argumenten voor het overdragen van de regels) mogelijkheden bij:

- via aanwijzing in werkingsgebieden kunnen de regels ruimtelijk worden afgebakend, wat bijvoorbeeld anders omgaan met regels in kwetsbare en minder kwetsbare gebieden vergemakkelijkt;
- gebruikmaken van werkingsgebieden biedt ook de mogelijkheid om regels aan locaties te koppelen, ongeacht de activiteit die wordt verricht. Daarmee kan bijvoorbeeld een gebruikruimte (zoals een emissieplafond) aan een locatie worden gekoppeld. Deze wijze van regelen biedt voordelen in gebieden waar planmatige verdeling van gebruikruimte wordt nagestreefd, in het belang van evenwicht tussen beschermen als ontwikkelen.

Voorbeeld:

Het kunnen koppelen van regels aan werkingsgebieden biedt de mogelijkheid om in het hiervoor genoemde voorbeeld van regels voor lozingen van huishoudelijk afvalwater in grote delen van de gemeente de initiatiefnemers niet te confronteren met ingewikkelde regels over afstanden en zuiveringsvoorzieningen. Die regels zijn immers niet relevant als op het vuilwaterriool moet worden aangesloten. Gebruikmaken van die mogelijkheid is geheel in lijn met argument 3 genoemd aan het begin van deze paragraaf.

in buitengebieden wordt vaak gerioleerd via rioleringsystemen met beperkte capaciteit (drukriolering). In specifieke situaties zou het vanuit oogpunt van doelmatige werking van voorzieningen voor het beheer van afvalwater nuttig kunnen zijn om een plafond aan de maximaal te lozen hoeveelheid afvalwater te stellen.

Naast deze twee opties kunnen de opties van variant D1 ook gebiedsgericht worden ingezet. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door daarin genoemde instellen van vergunningplicht of aanscherping van afstand of zuiveringsregels te beperken tot de meest kwetsbare gebieden.

Per overgedragen regel wordt gekeken of voor het daarin gereguleerde onderwerp een of meerdere reële opties zijn om gebiedsgericht uit te werken. Als dat zo is, wordt ingegaan op milieueffecten die de opties met zich meebrengen. Daarbij is het niet mogelijk om de milieueffecten te kwantificeren, omdat daarvoor ook de gebiedsaanwijzing, vertaald in werkingsgebieden van de regels, betrokken moet worden. Pas als de regels in een specifieke gemeente of waterschap voor een specifiek gebied worden voorbereid, zijn die bekend. Bij een landelijke, van concrete gebieden geabstraheerde beschouwing is dat lastig te bepalen. De milieueffectbeoordeling is daarom kwalitatief en daarmee abstracter dan de milieueffectbeoordeling van een omgevingsplan of waterschapsverordening voor een specifiek gebied.

Voorbeeld:

De overgedragen milieuregels voor het lozen van huishoudelijk afvalwater op oppervlaktewater gaan uit van twee verschillende zuiveringsvoorzieningen met verschillende prestaties; kort gezegd de septic tank en een kleinschalige biologische zuivering. In de referentiesituatie is de zuiveringsverplichting gekoppeld aan meer en minder kwetsbare gebieden, die op AMvB-niveau waren vastgelegd. De overgedragen regel gaat dus al uit van verschillende regels in verschillende gebieden. Het is denkbaar dat naar aanleiding van de meest recente inzichten over waterkwaliteit in een beheersgebied de begrenzing van gebieden

wijzig, ook omdat de aanpassing voortaan door het waterschap kan worden gedaan, en dit niet bij AMvB hoeft. In algemene zin kunnen de effecten van zo een verschuiving worden beschreven, mede afhankelijk van verschillende mogelijkheden van overgangsrecht. De daadwerkelijke effecten kunnen alleen worden aangegeven als de nieuwe gebiedsbegrenzing is gekozen en ook keuzes over het overgangsrecht zijn gemaakt.

Variant D3: inzetten op het geheel of gedeeltelijk intrekken van de regel, als deze niet meer nodig is voor bescherming van de leefomgeving

Een variant die ook beschouwd wordt is het schrappen van de regel, waardoor alleen een zorgplicht blijft gelden, in decentrale regels of in rijksregels. Het voor het gehele grondgebied van waterschap of gemeente schrappen van een milieuregel ligt voor de meeste overgedragen milieuregels niet voor de hand, vooral niet als die, in aanvulling van de meer technische regels in het Bal, waar nodig aanvullende bescherming bieden (regels over restgevolgen). Bij een deel van de regels staan bovendien instructieregels in het Bkl in de weg aan het schrappen daarvan. Gebiedsgericht kan er echter wel reden zijn voor het schrappen van regels. Dit kan, afhankelijk van de regel, milieugevolgen hebben, die zowel negatief als positief kunnen zijn.

Voorbeeld:

Een van de regels voor het lozen van huishoudelijk afvalwater verbiedt om afvalwater te lozen dat afkomstig is van het bereiden van voedingsmiddelen in een huishouden en daarmee samenhangende activiteiten, als dat afvalwater afvalstoffen bevat die door versnijdende of vermalende apparatuur zijn versneden of vermalen. Deze regel is in het verleden opgesteld aansluitend op de klassieke manier van rioleren en zuiveren. Er zijn echter ook nieuwe vormen van sanitatie denkbaar, en in de praktijk wordt er ook mee geëxperimenteerd, waarbij het verbod niet nodig is of zelfs onwenselijk is.¹³ Dit kan leiden tot het schrappen van de regel in bepaalde gebieden.

Per overgedragen regel wordt bekeken of voor het daarin gereguleerde onderwerp het geheel of gebiedsgericht schrappen van een regel een reële optie is. Als dat zo is, wordt op de mogelijke milieueffecten ingegaan.

Rijksregels-alternatief

Landelijk geldende regel, opgenomen in het Bal, met decentrale ruimte voor maatwerk

Er bestaan verschillende opties om opnieuw een rijksregel te formuleren in plaats van een overgedragen, decentrale regel.

Optie beleidsneutraal

In beginsel is het mogelijk om een regel in de rijksregels in te bouwen die vrijwel geheel overeenkomt met de voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet geldende regel, voor zover relevant met inachtneming van het vervallen van het begrip 'inrichting'. In veel gevallen komt een dergelijke regel qua milieugevolgen overeen met de regel die is beschreven in variant D0. Daar waar de keuze voor een decentrale milieuregel heeft geleid tot het opnemen van een instructieregel in het Bkl, is het van belang de instructieregel in samenhang met de nieuwe beoogde rijksregel te beschouwen. Dit kan eventueel leiden tot een aanpassing van die instructieregel, of zelfs het schrappen daarvan. Immers, de instructieregel gaat ervan uit dat er geen rijksregel geldt en dat het vanwege de doelen van de Omgevingswet nodig is om over het in decentrale regelgeving omgaan met het onderwerp instructieregels te stellen. Als het Rijk in deze variant voor rijksregels kiest, kan de afweging over noodzaak of inhoud van de instructieregel wijzigen.

Andere opties bij rijksregels

In variant D1 worden andere gemeentebreed of waterschapsbreed geldende regels beschouwd. Die beschouwing kan leiden tot inzet van andere instrumenten, of ook wijziging van de inhoud, waarbij expliciet strengere of minder strenge regels worden beoogd. In beginsel moet het mogelijk zijn om een op die manier beschouwde gemeentebreed of waterschapsbreed geldende regel als landelijke regel voor heel Nederland te laten gelden. In vervolg op de D1 variant en de daarbinnen beschreven opties, worden

¹³ <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/crisis-en-herstelwet/afd-2-innovatie/aangewezen/ruimte/nieuwe-sanitatie-artikel-7ai/>

daarom ook opties voor rijksregels uitgewerkt. Daarbij wordt specifiek aandacht besteed aan het al dan niet bieden van maatwerkmogelijkheden, omdat de keuze daarover de milieueffecten van de rijksregel sterk kan beïnvloeden.

Voorbeeld:

In het vorige voorbeeld van de voedselrestvermaler is uitgegaan van de decentrale mogelijkheid om de regel in een gebied te schrappen. De voorafgaand aan de inwerkingtreding geldende regelgeving bood deze mogelijkheid niet. Als de hernieuwde rijksregelgeving die ruimte opnieuw niet zou bieden, zouden de mogelijke positieve effecten van een andere vorm van sanitatie niet kunnen worden benut. Als de rijksregels op dit punt een mogelijkheid van maatwerkregels zou bieden, zou het benutten van die positieve effecten er wel zijn.

5. Keuzes binnen het plan-MER

Dit Programma Overgedragen Milieuregels is niet gericht op een concrete ontwikkeling in de leefomgeving, maar op regelgeving, die zowel geldt voor vele activiteiten die al plaatsvinden als voor toekomstige ontwikkelingen in de leefomgeving. De meeste overgedragen milieuregels hebben betrekking op soorten activiteiten die vaak al tientallen jaren in de fysieke leefomgeving in grote delen van Nederland aan de orde zijn. De regels zijn niet nieuw; ze zijn het resultaat van stapsgewijze ontwikkeling van milieuregelgeving, die – waar het gaat om algemene milieuregels voor activiteiten – ook al tientallen jaren duurt. Deze regels hebben daarmee in belangrijke mate bijgedragen aan de milieusituatie zoals die op dit moment in Nederland is.

Voor verschillende onderwerpen waarop de overgedragen milieuregels zien, leiden die regels – soms in samenhang met andere keuzes in de fysieke leefomgeving – ertoe dat geen aanzienlijke gevolgen voor het milieu optreden. Dit betekent voor het vervolgproces dat de omzetting van die regels naar het omgevingsplan op grond van artikel 16.36, derde lid, van de Omgevingswet niet plan-mer-plichtig zal zijn.

5.1. Beoordeling milieugevolgen overgedragen milieuregels

De Commissie mer heeft in haar advies over de Notitie Reikwijdte en Detailniveau¹⁴ geadviseerd om de focus in het milieueffectrapport (plan-MER) te leggen op alleen die overgedragen milieuregels met aanzienlijke gevolgen voor het milieu.

Om aan dit advies recht te doen zijn voor alle onderwerpen/activiteiten waarop de overgedragen milieuregels betrekking hebben de milieugevolgen op het moment van de overdracht van de regels op hoofdlijnen beschouwd. Daarbij is zowel gekeken naar landelijke als lokale milieugevolgen. Aan de hand van die beschouwing is besloten bij welke activiteiten en regels sprake kan zijn van aanzienlijke milieugevolgen, en dus daarop focus in het plan-MER te leggen.

De beschouwing van de milieugevolgen bestond uit een aantal stappen:

Stap 1: Wat zijn landelijk de milieugevolgen van het onderwerp/activiteit waarop de overgedragen regel ziet?

Er bestaan binnen de overgedragen milieuregels grote verschillen met betrekking tot de omvang van milieugevolgen. Getracht is om voor de verschillende onderwerpen waarop de overgedragen milieuregels zien, deze omvang te kwantificeren of er in kwalitatieve zin iets over te zeggen. Zo is bijvoorbeeld bij regels die op emissies van bepaalde stoffen betrekking hebben een inschatting gemaakt op welk deel van de landelijke emissie de regel betrekking heeft, en of dit aandeel tot aanzienlijke milieugevolgen kan leiden. Soms waren voor die beschouwing kwantitatieve gegevens voorhanden, zoals bij de beschouwing van milieueffecten van lozingen vanuit de afvalwaterketen. Waar dat niet het geval was, is met een kwalitatieve beschouwing volstaan. Bij regels die hinder betreffen is bezien of er kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn over aantallen gehinderden, of het aandeel van de activiteiten waarop de regels betrekking hebben in de hinderproblematiek. Zo hebben bij geur en geluid gegevens uit het Onderzoek Beleving Woonomgeving¹⁵ een rol gespeeld bij de beschouwing van de milieugevolgen. Daarbij moet bedacht worden dat dit programma in het bijzonder gaat om activiteiten die individueel beperkte en lokale milieueffecten veroorzaken, maar die in grote aantallen voorkomen, waardoor ze op landelijk niveau (cumulatief) toch aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

¹⁴ Titelblad advies 3787 (commissiemer.nl)

¹⁵ Onderzoek Beleving Woonomgeving | RIVM

Stap 2: Speelt bij de regel de gebiedssituatie een belangrijke rol, waardoor regels in specifieke gebieden bijzondere aandacht vragen?

Omdat de overgedragen milieuregels vaak op restgevolgen zien (zie paragraaf 3.1) is het te verwachten dat de milieugevolgen die met de regels samenhangen gebiedsgericht kunnen verschillen. Het is goed mogelijk dat waar een onderwerp landelijk geen aanzienlijke milieugevolgen met zich meebrengt, dat wel lokaal aan de orde kan zijn. Bezien is of bij de verschillende overgedragen milieuregels vaak gebiedsgericht aanzienlijke milieugevolgen optreden, en of de omvang en mate van die gebiedsgerichte milieugevolgen het meenemen in een landelijk plan-mer rechtvaardigt.

Stap 3: Welke rol speelt die regel bij het voorkomen of beperken van aanzienlijke gevolgen?

De eerste twee stappen leiden tot de conclusie of het onderwerp waarop de overgedragen milieuregels betrekking hebben, landelijk of lokaal gezien aanzienlijke milieugevolgen kan hebben. Als dat aan de orde kan zijn, is in stap 3 bezien of de overgedragen milieuregel, al dan niet aangepast, in redelijkheid een belangrijke rol kan spelen bij het beperken van die gevolgen.

Voorbeeld:

Een van de activiteiten waarop de overgedragen milieuregels betrekking hebben is lozen van huishoudelijk afvalwater. De lozingen van huishoudelijk afvalwater op het vuilwaterriool leveren, ondanks de zuivering in zuiveringstechnische werken van waterschappen, een belangrijke bijdrage aan de belasting van het Nederlandse oppervlaktewater. Voor veel stoffen die via het rioolstelsel op de zuiveringen van waterschappen terecht komen zijn de huishoudens de belangrijkste bron. Binnen stap 1 is dus de conclusie dat er landelijk sprake is van aanzienlijke milieugevolgen. De beperkte lozingen direct op oppervlaktewater en bodem (enkele tienduizenden lozingen, rioleringsgraad in Nederland ligt boven 99%) zijn landelijk van marginale betekenis, maar kunnen lokaal wel effect hebben, afhankelijk van aantal lozingen en kenmerken van het watersysteem. Die eventuele lokale effecten rechtvaardigen echter niet het richten van een landelijk plan-mer op de problematiek van nog niet gerioleerde gebieden. Een zinvolle beschouwing van varianten binnen die gebieden kan eigenlijk alleen toegespitst op een specifiek gebied; het beschouwen van een abstracte variant als "alsnog riolering aanleggen" en de milieugevolgen daarvan is niet goed mogelijk. Stap 2 leidt tot de conclusie dat de milieueffecten die samenhangen met de problematiek van directe lozingen in ongerioleerde gebieden het meenemen daarvan in een plan-mer niet rechtvaardigt. In stap 3 is gekeken naar de rol van regels voor lozingen op vuilwaterriool, waarvan in stap 1 is geconstateerd dat deze aanzienlijk kunnen zijn. Hoewel lozingen naar vuilwaterriool milieuhygiënisch zeer relevant zijn, biedt het stellen van regels aan lozingen vanuit individuele huishoudens via rijksregels of decentrale regels geen oplossing. De emissies zijn in belangrijke mate het gevolg van gebruik van stoffen en producten in huishoudens. Aanpak via productregelgeving ligt meer voor de hand, maar vereist veelal regelgeving op bovennationaal niveau, en regels die gericht zijn tot producenten. Dat valt buiten scope van dit programma. Stap 3 leidt tot de conclusie dat ondanks de aanzienlijke milieugevolgen het meenemen van huishoudelijk afvalwater in de plan-mer niet zinvol is.

In het plan-MER is vervolgens focus gelegd op milieuregels waarbij stappen 1 of 2 tot de conclusie leiden dat sprake is van aanzienlijke milieugevolgen en uit stap 3 volgt dat de regels in redelijkheid een rol kunnen spelen bij het beperken daarvan. Dit heeft geleid tot focus op de volgende onderwerpen:

- Lozen van grondwater bij sanering of ontwatering
- Geluid door activiteiten, anders dan door windturbines en windparken en civiele buitenschietbanen, militaire buitenschietbanen en militaire springterreinen
- Geur door niet-industriële voedselbereiding

In hoofdstuk 6 van dit programma wordt per onderwerp kort op de uitkomst van deze beschouwing ingegaan.

5.2. Referentiesituatie

In een MER over een plan of programma dat een bepaalde ontwikkeling in de leefomgeving beschouwt, is de referentiesituatie de huidige toestand van het milieu plus de 'autonome ontwikkeling': de toekomstige milieutoestand zonder dat het voornemen (= de ontwikkeling, die het plan- of programma beschrijft) wordt gerealiseerd.

Er is gekozen om de vastgestelde en inmiddels overgedragen milieuregels als referentiesituatie te nemen. Belangrijk argument daarvoor is dat met die keuze de terminologie en het omgaan met maatwerk binnen

de referentiesituatie aansluit bij de Omgevingswet en daarmee ook een goede vergelijking met onder die wet ontwikkelde varianten mogelijk maakt.

Naar aanleiding van het advies van de Commissie mer is de referentiesituatie enigszins bijgesteld ten opzichte van de NRD als het gaat om het omgaan met maatwerkmogelijkheden. Anders dan in de NRD was voorgesteld wordt wat betreft maatwerkmogelijkheden uitgegaan van de maatwerkmogelijkheden zoals die golden voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dat maakt het beter mogelijk om ook de autonome ontwikkeling als onderdeel van de referentiesituatie te nemen.

Indien de overgedragen milieuregels inclusief de nieuwe maatwerkmogelijkheden als referentiesituatie worden genomen, is wat betreft de autonome ontwikkeling onzeker of gemeenten en waterschappen van de mogelijkheid gebruikmaken om de overgedragen milieuregels aan de lokale situatie aan te passen. Als dit wordt gedaan is onzeker op welke wijze, in welk tempo, op welke schaal en in welke milieucontext dit zal gebeuren. Met andere woorden: er is geen zekere uitspraak te doen over de autonome ontwikkeling indien de overgedragen milieuregels inclusief de daaraan gegeven maatwerkmogelijkheden als referentie wordt gekozen.

Als echter voor de maatwerkmogelijkheden wordt uitgegaan van de situatie zoals die voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet gold, is het doen van uitspraken over autonome ontwikkeling beter mogelijk. Immers, de maatwerkmogelijkheden bij de voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet geldende milieuregels zijn in de meeste gevallen al geruime tijd van toepassing, zodat ook uitspraken kunnen worden gedaan over de mate waarin die mogelijkheden worden toegepast en tot milieueffecten leiden.

Aandachtspunten bij beschouwen milieueffecten referentiesituatie

Bij het beoordelen van milieueffecten van regels is het van groot belang om in de beoordeling te betrekken of de regel op zichzelf al de ambitie heeft om voor alle situaties in het gebied waarin de regel geldt adequate bescherming van de leefomgeving te waarborgen, of dat die adequate bescherming in bepaalde situaties niet door de regel zelf kan worden gewaarborgd, en dus ook naar andere regels of maatregelen in de fysieke leefomgeving moet worden gekeken. Veel van de overgedragen milieuregels zijn niet bedoeld en kunnen ook niet zelfstandig een adequate bescherming van de leefomgeving in alle situaties waarborgen, maar steunen voor die adequate bescherming mede op andere regels, zoals Bal-regels en ruimtelijke regels, of op maatwerk.

Het is daarom van belang om bij het beoordelen van de milieueffecten van de overgedragen milieuregels ook het bestaan van andere regels of maatwerk mee te nemen. Van die andere regels zullen gelet op de reikwijdte van het voornemen veelal geen varianten worden beschouwd, en de regels zullen ook geen plan-mer doorlopen, maar ze kunnen wel medebepalend zijn voor de milieugevolgen van varianten die wel binnen dit programma en plan-mer beschouwd worden.

Voorbeeld:

Zo behoort bijvoorbeeld geluid van industriële en agrarische activiteiten tot de milieuregels die voor adequate bescherming van de omgeving afhankelijk is van andere regels die binnen de Omgevingswet plaats hebben gekregen. Het gaat dan in ieder geval om ruimtelijke regels, in de terminologie van de Omgevingswet het toedelen van functies aan locaties, maar ook om regels over geluidproductieplafonds in samenhang met regels voor activiteiten die in aanzienlijke mate geluid kunnen veroorzaken (zie paragraaf 5.4.5 van het Bal). Bij het beoordelen van de overgedragen milieuregels over geluid spelen de ruimtelijke regels en de regels over geluidproductieplafonds een rol, maar deze zijn geen onderwerp van dit programma.

Bij het beoordelen van de milieueffecten van de overgedragen milieuregels wordt ook naar de ruimte voor maatwerk en het toepassen van maatwerk gekeken. Dat houdt in dat als het niet de ambitie van een regel is om zelfstandig in adequate bescherming te voorzien, bij de beschouwing van de milieueffecten van die regel ook aandacht moet worden geschonken aan de noodzaak dat zo nodig maatwerk wordt toegepast, en de mate waarin dat in de praktijk gebeurt.

Voorbeeld:

De overgedragen milieuregels over geluid bieden mogelijkheden voor zowel maatwerkvoorschriften als maatwerkregels. Als die mogelijkheid er niet zou zijn, zou de omgeving in een deel van de situaties niet adequaat tegen geluidhinder beschermd kunnen worden. Bij de milieueffectbeoordeling van de overgedragen milieuregels wordt ervan uitgegaan dat toepassing van maatwerk waar nodig plaatsvindt. De praktijk voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet bevestigt dit beeld. Zo is bij de



evaluatie van het Activiteitenbesluit milieubeheer gebleken dat het stellen van maatwerkvoorschriften relatief veel voorkomt bij geluidregels. Ook zijn verschillende experimenten in het kader van de Crisis- en herstelwet mogelijk gemaakt om adequate bescherming tegen geluidhinder mogelijk te maken.

6. Samenvatting beleidskeuzes

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de hoofdlijnen van de beleidskeuzes binnen dit Programma Overgedragen Milieuregels. Deze beleidskeuzes worden kort per onderwerp waarop de overgedragen milieuregels betrekking hebben weergegeven. Dit valt meestal samen met een (sub)paragraaf van regels zoals die in omgevingsplannen en waterschapsverordeningen zijn ingebouwd.

Per onderwerp wordt ingegaan op:

- De milieugevolgen van de activiteit op het moment van de overdracht van de regels. Deze milieugevolgen beschrijven binnen de plan-mer de milieugevolgen van de referentiesituatie – de regelgeving zoals die op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet gold.
- De voornaamste argumenten voor het overdragen van de regels, toegespitst op het onderwerp.
- De beleidskeuze voor het al dan niet terughalen van de overgedragen milieuregels naar rijksregels.
- Een korte duiding van de decentrale varianten en opties, met, waar dat relevant is, een beschouwing van de mogelijke milieugevolgen.

In deel 2 van dit programma wordt op de beleidskeuzes en milieugevolgen per onderwerp uitgebreider ingegaan. Als op een onderwerp de focus is gelegd in het plan-MER, wordt ook op de resultaten van het plan-MER ingegaan.

Naast dit programma en de plan-MER wordt er voor de meest relevante activiteiten een uitwerking in detail opgesteld, in de vorm van een inspiratiegids voor gemeenten en waterschappen. Die uitwerking betreft zowel varianten en opties waarvan de inzet aanzienlijke milieugevolgen kan hebben, als varianten en opties waarvan de inzet niet tot belangrijke verschillen met milieugevolgen van regel bij inwerkingtreding leidt, maar andere effecten beoogt, zoals meer toegankelijkheid van de regels, of minder bestuurlijke of administratieve lasten. Hierbij maken we gebruik van alle inzichten en informatie zoals besproken en gedeeld in de verschillende werkgroepen.

6.1. Korte samenvatting beleidskeuzes per onderwerp

Onderwerp geluid

Geluid door activiteiten, anders dan door windturbines en windparken en civiele buitenschietsbanen, militaire buitenschietsbanen en militaire springterreinen (§ 22.3.4.2 Omgevingsplan)

Geluid door civiele buitenschietsbanen, militaire buitenschietsbanen en militaire springterreinen (§ 22.3.4.4 Omgevingsplan)

Beoordeling milieugevolgen:

Ongeveer 3% van de bevolking ervaart ernstige geluidhinder door fabrieken en bedrijven. Dit cijfer is niet uitgesplitst naar industrieterreinen en overige bedrijvigheid. Daarnaast ervaart ongeveer 4% van de bevolking ernstige geluidhinder door recreatieve activiteiten, waarvan een deel ook onder de overgedragen geluidregels valt.

Voornaamste argument voor overdragen:

Meer ruimte voor gebiedsgericht maatwerk waarmee de mogelijkheden worden vergroot voor zowel betere bescherming van de leefomgeving als het expliciet afwegen van belangen van activiteiten die geluidhinder kunnen veroorzaken ten opzichte van nieuwe activiteiten in de omgeving. Door de overdracht naar het omgevingsplan wordt onnodige stapeling van regelgeving voorkomen.

Keuze wel of niet terughalen naar rijksregels:

Regels worden niet teruggehaald.

Korte duiding decentrale varianten en opties:



Er zijn decentrale opties uitgewerkt met een verschillende mate van differentiatie naar gebieden binnen de gemeente.

Onderwerp geur

Geur door andere agrarische activiteiten (§ 22.3.6.4 Omgevingsplan)

Beoordeling milieugevolgen:

Het RIVM Onderzoek Beleving Woonomgeving 2021 geeft geen informatie over deze specifieke activiteiten. Uit de informatie dat het onderzoek geeft over de bredere categorie van agrarische activiteiten kan worden verondersteld dat ernstige hinder ten gevolge van deze specifieke activiteiten bij minder dan 1% van de respondenten aan de orde zal zijn.

Voornaamste argument voor overdragen:

Aansluiting bij de algemene beleidskeuze onder de Omgevingswet om regels over geurhinder decentraal te stellen, met name om gebiedsgericht maatwerk mogelijk te maken.

Keuze wel of niet terughalen naar rijksregels:

Regels worden niet teruggehaald.

Korte duiding decentrale varianten en opties:

Zowel voortzetting van de overgedragen milieuregel als het stellen van een andere gemeentebrede regel is mogelijk. Specifiek voor deze activiteiten zijn vanwege instructieregels van het Bkl de mogelijkheden van een andere gemeentebrede regel en van gebiedsgericht maatwerk beperkt.

Geur door het exploiteren van zuiveringstechnische werken (§ 22.3.6.5 Omgevingsplan)

Beoordeling milieugevolgen:

Bij het voldoen aan de overgedragen norm is geen geurhinder te verwachten.

Voornaamste argument voor overdragen:

Aansluiting bij de algemene beleidskeuze onder de Omgevingswet om regels over geurhinder decentraal te stellen.

Keuze wel of niet terughalen naar rijksregels:

Regels worden niet teruggehaald.

Korte duiding decentrale varianten en opties:

Door de regel toe te spitsen op de zuiveringstechnische werken die in de gemeente daadwerkelijk aanwezig zijn kan de toegankelijkheid van de regel worden vergroot.

Geur door niet-industriële voedselbereiding (artikel 22.199 Omgevingsplan)

Beoordeling milieugevolgen:

Onderzoek naar beleving woonomgeving wijst uit dat ongeveer 2% respondenten ernstige hinder ondervindt van de geur van niet-industriële voedselbereiding.

Voornaamste argument voor overdragen:

Meer ruimte voor gebiedsgericht maatwerk waarmee de mogelijkheden worden vergroot voor zowel een betere bescherming van de leefomgeving als het expliciet afwegen van belangen van activiteiten die geurhinder kunnen veroorzaken ten opzichte van nieuwe activiteiten in de omgeving. Door overdracht naar omgevingsplan wordt onnodige stapeling van regelgeving voorkomen.

Keuze wel of niet terughalen naar rijksregels:



Regels worden niet teruggehaald.

Korte duiding decentrale varianten en opties:

Een adequate bescherming van de leefomgeving is mogelijk zowel met een gemeentebrede regel als met een locatiedifferentieerde regel. Bij een gemeentebrede regel zal vaker inzet van maatwerkvoorschriften aan de orde zijn, bij locatiedifferentieerde regel kan maatwerk (deels) via het omgevingsplan plaatsvinden.

Geur door voedingsmiddelenindustrie (artikel 22.201 Omgevingsplan)

Beoordeling milieugevolgen:

Onderzoek naar beleving woonomgeving wijst uit dat ongeveer 2% respondenten ernstige hinder ondervindt van de geur van fabrieken en (middenstands)-bedrijven waar de voedingsmiddelenindustrie ondervalt.

Voornaamste argument voor overdragen:

Meer ruimte voor gebiedsgericht maatwerk waarmee de mogelijkheden worden vergroot voor zowel een betere bescherming van de leefomgeving als het expliciet afwegen van belangen van activiteiten die geurhinder kunnen veroorzaken ten opzichte van nieuwe activiteiten in de omgeving. Door overdracht naar omgevingsplan wordt onnodige stapeling van regelgeving voorkomen.

Keuze wel of niet terughalen naar rijksregels:

Regels worden niet teruggehaald.

Korte duiding decentrale varianten en opties:

Een adequate bescherming van de leefomgeving is mogelijk zowel met een gemeentebrede regel als met een locatiedifferentieerde regel, waarbij ook voor een onderscheid tussen bestaande en nieuwe situaties en specifieke informatieverplichtingen kan worden gekozen.

Geur door slachten van dieren en bewerken van dierlijke bijproducten of uitsnijden van vlees, vis of organen (artikel 22.205 Omgevingsplan)

Beoordeling milieugevolgen:

Geen specifieke gegevens beschikbaar.

Voornaamste argument voor overdragen:

Mogelijkheid voor decentraal maatwerk.

Keuze wel of niet terughalen naar rijksregels:

Regels worden niet teruggehaald.

Korte duiding decentrale varianten en opties:

n.v.t.

Bieden van parkeergelegenheid in een parkeergarage (§ 22.3.20 Omgevingsplan)

Beoordeling milieugevolgen:

Geen specifieke gegevens beschikbaar.

Voornaamste argument voor overdragen:

Mogelijkheid voor decentraal maatwerk.

Keuze wel of niet terughalen naar rijksregels:



Regels worden niet teruggehaald.

Korte duiding decentrale varianten en opties:

N.v.t.

Onderwerp lozingen en bodembescherming

Lozen van grondwater bij sanering of ontwatering (§ 22.3.8.1 Omgevingsplan en Afdeling 2.2 waterschapsverordening)

Beoordeling milieugevolgen:

De gevolgen zijn vooral lokaal, regionaal, en over het algemeen niet aanzienlijk.

Voornaamste argument voor overdragen:

Verdere beperking van milieugevolgen kan alleen via gebiedsgedifferentieerde regels

Keuze wel of niet terughalen naar rijksregels:

Regels worden niet teruggehaald.

Korte duiding decentrale varianten en opties:

Gebiedsgedifferentieerde regels bieden het meeste perspectief om zowel de kwaliteit als kwantiteit te reguleren. Ook afstemming van regels tussen gemeenten en waterschappen kan dan beter plaatsvinden.

Lozen van afvloeiend hemelwater dat niet afkomstig is van een bodembeschermende voorziening (§ 22.3.8.2 Omgevingsplan en Afdeling 2.3 waterschapsverordening)

Beoordeling milieugevolgen:

De lozingen van daken en verhardingen hebben zowel nationaal als lokaal aanzienlijke milieugevolgen voor de waterkwantiteit en de waterkwaliteit. Vooral de gevolgen voor de waterkwantiteit zullen met toename van de bebouwde omgeving en effecten van klimaatverandering naar verwachting toenemen.

Voornaamste argument voor overdragen:

Verdere beperking van milieugevolgen kan alleen via gebiedsgedifferentieerde regels

Keuze wel of niet terughalen naar rijksregels:

Regels worden niet teruggehaald. Vooral op waterkwaliteitsgebied spelen preventieve rijksregels wel een rol, maar deze zijn niet gedecentraliseerd, en gelden naast de decentrale regels.

Korte duiding decentrale varianten en opties:

Gebiedsgedifferentieerde regels bieden het meeste perspectief om vooral de waterkwantiteitsproblematiek adequaat te reguleren. Ook afstemming van regels tussen gemeenten en waterschappen kan dan beter plaatsvinden.

Lozen van huishoudelijk afvalwater (§ 22.3.8.3 Omgevingsplan en Afdeling 2.4 waterschapsverordening)

Beoordeling milieugevolgen:

De lozingen op het vuilwaterriool hebben, ondanks zuivering in zuiveringstechnische werken, landelijk aanzienlijke gevolgen voor de waterkwaliteit. De beperkte lozingen direct op oppervlaktewater en bodem (enkele tienduizenden lozingen, rioleringsgraad in Nederland ligt boven 99%) zijn landelijk van marginale betekenis, maar kunnen lokaal wel effect hebben, afhankelijk van het aantal lozingen en de kenmerken van het watersysteem.

Voornaamste argument voor overdragen:



Concrete regels voor individuele lozingen zijn vooral aan de orde bij het direct lozen op oppervlaktewater en bodem. Door het decentraal stellen van regels kan de toegankelijkheid van de regels worden vergroot en kunnen eventuele optredende knelpunten gebiedsspecifiek worden aangepakt.

Keuze wel of niet terughalen naar rijksregels:

Regels worden niet teruggehaald.

Als de decentrale regels uitgaan van een septic tank kan voor de uitvoering daarvan verwezen worden naar rijksregels in het Bal. Bezien wordt of de structuur van het Bal kan worden aangepast om deze verwijzing beter mogelijk te maken.

Korte duiding decentrale varianten en opties:

Gebiedsgedifferentieerde regels bieden het meeste perspectief om de waterkwaliteitsproblematiek bij directe lozingen adequaat te reguleren. Ook afstemming van regels tussen gemeenten en waterschappen kan dan beter plaatsvinden.

Lozen koelwater (§ 22.3.8.4 Omgevingsplan en Afdeling 2.5 waterschapsverordening)

Beoordeling milieugevolgen:

De milieugevolgen van koelwaterlozingen waarvoor de overgedragen milieuregels gelden zijn landelijk zeer beperkt, en ook locatiespecifiek beperkt.

Voornaamste argument voor overdragen:

Voor de koelwaterlozingen waar het om gaat worden landelijk geen concrete regels nodig geacht, de specifieke zorgplicht volstaat in de meeste gevallen.

Keuze wel of niet terughalen naar rijksregels:

Regels worden niet teruggehaald. Wel kan naar aanleiding van ervaringen met het Bal in de praktijk te zijner tijd worden bezien of de koelwaterparagraaf voor meer activiteiten zou moeten gelden.

Korte duiding decentrale varianten en opties:

Voor lozingen op rioolstelsels kan in de meeste gevallen worden volstaan met een specifieke zorgplicht. Voor lozen op oppervlaktewater kunnen aanvullend op de specifieke zorgplicht voor bepaalde wateren aanvullende regels gelden.

Lozen bij onderhoudswerkzaamheden aan bouwwerken (§ 22.3.8.5 Omgevingsplan en Afdeling 2.6 waterschapsverordening)

Beoordeling milieugevolgen:

Voor intensieve reiniging van grote objecten kan lokaal aanzienlijke milieugevolgen hebben.

Voornaamste argument voor overdragen:

Op decentraal niveau kunnen de regels worden geïntegreerd met regels voor beperkingengebiedactiviteit (oppervlaktewater) en activiteiten in de openbare ruimte.

Keuze wel of niet terughalen naar rijksregels:

Regels worden niet teruggehaald

Korte duiding decentrale varianten en opties:

Voor periodieke reinigingswerkzaamheden waarbij alleen vuilafzetting wordt verwijderd, volstaat een specifieke zorgplicht. Bij intensieve reiniging ligt in combinatie met andere regels vaak een vergunningplicht voor de hand.

Lozen bij opslaan en overslaan van goederen (§ 22.3.8.6 Omgevingsplan en Afdeling 2.7 en 2.8 waterschapsverordening)



Beoordeling milieugevolgen:

De regels zijn vooral sturend bij lozingen afkomstig van het opslaan van inerte goederen, waarbij de milieugevolgen beperkt zijn.

Voornaamste argument voor overdragen:

Regels hangen sterk samen met de systematiek voor lozingen (zie vangnetvergunningplicht).

Keuze wel of niet terughalen naar rijksregels:

Regels worden niet teruggehaald.

Korte duiding decentrale varianten en opties:

Voortzetting overgedragen regel, of afstemmen van de regel op de gebiedssituatie.

Lozen vanuit gemeentelijke voorzieningen voor inzameling en transport van afvalwater (§ 22.3.8.7 Omgevingsplan en Afdeling 2.9 waterschapsverordening)

Beoordeling milieugevolgen:

De lozingen hebben belangrijke milieugevolgen, zowel landelijk gezien, als gebiedsspecifiek.

Voornaamste argument voor overdragen:

De aanpak van de problematiek vereist afstemming en samenwerking tussen gemeente en waterbeheerder, toegespitst op het specifieke probleem. Een algemene landelijke lozingsregel is niet effectief.

Keuze wel of niet terughalen naar rijksregels:

Regels voor de lozing vanuit de voorzieningen worden niet teruggehaald.

Korte duiding decentrale varianten en opties:

Afstemming en samenwerking bij invulling van de gemeentelijke en waterbeheertaken kan in beginsel zonder lozingsregels. Mochten regels nodig zijn, kunnen deze locatiespecifiek worden gesteld.

Lozen bij schoonmaken drinkwaterleidingen (§ 22.3.8.8 Omgevingsplan en Afdeling 2.11 waterschapsverordening)

Beoordeling milieugevolgen:

De milieugevolgen zijn landelijk zeer beperkt, lokaal kunnen bij onvoldoende aandacht voor milieu wel effecten optreden.

Voornaamste argument voor overdragen:

Voor aanpak van eventuele incidenten volstaat de zorgplicht.

Keuze wel of niet terughalen naar rijksregels:

Regels worden niet teruggehaald.

Korte duiding decentrale varianten en opties:

Decentraal kan worden gekozen tussen het volstaan met de zorgplicht of het toch stellen van een meer uitgeschreven regel.

Lozen bij calamiteitenoefeningen (§ 22.3.8.9 Omgevingsplan en Afdeling 2.12 waterschapsverordening)

Beoordeling milieugevolgen:

De milieugevolgen zijn landelijk zeer beperkt, lokaal kunnen bij onvoldoende aandacht voor milieu wel effecten optreden.



Voornaamste argument voor overdragen:

Voor aanpak van eventuele incidenten volstaat de zorgplicht. Voorafgaande meldplicht wordt landelijk niet noodzakelijk geacht.

Keuze wel of niet terughalen naar rijksregels:

Regels worden niet teruggehaald.

Korte duiding decentrale varianten en opties:

Decentraal kan worden gekozen tussen het volstaan met de zorgplicht of het toch stellen van een meer uitgeschreven regel.

Lozen bij telen, kweken, spoelen of sorteren van gewassen (§ 22.3.9 Omgevingsplan en Afdeling 2.13 waterschapsverordening)

Beoordeling milieugevolgen:

Milieugevolgen zijn landelijk beperkt, het gaat alleen om situaties waarbij de in Bal aangegeven lozingsroute niet beschikbaar is. Lokaal zijn milieugevolgen afhankelijk van het gebied.

Voornaamste argument voor overdragen:

In gebieden waar de in Bal aangegeven route beschikbaar is, hoeft de regel niet te gelden. Elders kan de regel beter afgestemd worden op de lokale situatie.

Keuze wel of niet terughalen naar rijksregels:

Regels worden niet teruggehaald.

Korte duiding decentrale varianten en opties:

Voortzetting van de overgedragen regel, of afstemmen van de regel op de gebiedssituatie.

Lozen bij maken van betonmortel (§ 22.3.10 Omgevingsplan en Afdeling 2.14 waterschapsverordening)

Beoordeling milieugevolgen:

Milieugevolgen zijn landelijk beperkt, het gaat alleen om situaties waarbij de in Bal aangegeven lozingsroute niet beschikbaar is. Lokaal zijn milieugevolgen afhankelijk van het gebied.

Voornaamste argument voor overdragen:

In gebieden waar de in Bal aangegeven route beschikbaar is hoeft de regel niet te gelden. Elders kan de regel beter afgestemd worden op de lokale situatie.

Keuze wel of niet terughalen naar rijksregels:

Regels worden niet teruggehaald.

Korte duiding decentrale varianten en opties:

Voortzetting van de overgedragen regel, of afstemmen van de regel op de gebiedssituatie.

Uitwassen van beton (§ 22.3.11 Omgevingsplan en Afdeling 2.14 waterschapsverordening)

Beoordeling milieugevolgen:

Milieugevolgen zijn landelijk beperkt, het gaat alleen om situaties waarbij de in Bal aangegeven lozingsroute niet beschikbaar is. Lokaal zijn milieugevolgen afhankelijk van het gebied.

Voornaamste argument voor overdragen:



In gebieden waar de in Bal aangegeven route beschikbaar is hoeft de regel niet te gelden. Elders kan de regel beter afgestemd worden op de lokale situatie.

Keuze wel of niet terughalen naar rijksregels:

Regels worden niet teruggehaald.

Korte duiding decentrale varianten en opties:

Voortzetting van de overgedragen regel, of afstemmen van de regel op gebiedssituatie.

Recreatieve visvijvers (§ 22.3.12 Omgevingsplan en Afdeling 2.16 waterschapsverordening)

Beoordeling milieugevolgen:

De milieugevolgen zijn landelijk zeer beperkt, lokaal kunnen bij onvoldoende aandacht voor milieu wel effecten optreden.

Voornaamste argument voor overdragen:

Gelet op het beperkte aantal activiteiten en de milieugevolgen die vooral lokale afweging vragen, ligt regelen op rijksniveau niet voor de hand.

Keuze wel of niet terughalen naar rijksregels:

Regels worden niet teruggehaald.

Korte duiding decentrale varianten en opties:

Wat milieueffect betreft zou volstaan kunnen worden met een specifieke zorgplicht. Een informatieverplichting vanuit milieumotief is niet nodig; gemeente en waterschap zullen via andere regels al op de hoogte zijn van de aanleg van een visvijver, of het gebruik van bestaand oppervlaktewater als visvijver.

Ontwikkelen of afdrukken van fotografisch materiaal (§ 22.3.13 Omgevingsplan)

Beoordeling milieugevolgen:

Vergeleken met 20 jaar geleden, sinds het opstellen van de regels, komt de activiteit veel minder voor.

Voornaamste argument voor overdragen:

Gelet op het beperkte aantal activiteiten en de milieugevolgen ligt regelen op rijksniveau niet voor de hand.

Keuze wel of niet terughalen naar rijksregels:

Regels worden niet teruggehaald.

Korte duiding decentrale varianten en opties:

De voornaamste keuze op decentraal niveau is het al dan niet instellen van een meldingsplicht. De milieugevolgen kunnen via de specifieke zorgplicht worden geborgd.

Wassen van motorvoertuigen (§ 22.3.14 Omgevingsplan)

Beoordeling milieugevolgen:

De inschatting is dat, buiten de activiteiten waarvoor het Bal concrete regels stelt, lozingen vooral afkomstig zullen zijn van particuliere huishoudens als gevolg van het autowassen op straat of op de eigen oprit.

Voornaamste argument voor overdragen:

Het Bal stelt concrete technische regels bij activiteiten waar het wassen naar verwachting vaak voorkomt. Bij de andere activiteiten, waaronder huishoudens, vindt het Rijk als landelijke regel een zorgplicht met



maatwerkmogelijkheden voldoende. Daartoe hoeft geen regel in Bal of Bbl gesteld te worden, de zorgplicht zal ook in omgevingsplannen en waterschapsverordeningen staan.

Keuze wel of niet terughalen naar rijksregels:

Regels worden niet teruggehaald. Wel zal nog worden gezien of de aanwijzing van § 4.44 Wasstraat of wasplaats moet worden uitgebreid. Als de decentrale regels uit zouden gaan van dezelfde technische regels als de rijksregels voor autowassen kan voor de uitvoering daarvan verwezen worden naar rijksregels in het Bal. Bezien wordt of de structuur van het Bal kan worden aangepast om deze verwijzing beter mogelijk te maken.

Korte duiding decentrale varianten en opties:

Mede afhankelijk van de uitvoering van het rioolstelsel kan worden volstaan met een specifieke zorgplicht, het gebiedsgericht afstemmen op het aanwezige rioolstelsel, of het gemeentebreed regelen vergelijkbaar met een wasstraat.

Niet-industriële voedselbereiding (§ 22.3.15 Omgevingsplan en Afdeling 2.15 waterschapsverordening)

Beoordeling milieugevolgen:

Omvangrijke lozingen kunnen leiden tot vetophoping en verstoppingen in gemeentelijk vuilwaterriool.

Voornaamste argument voor overdragen:

Betere afstemming van regels op activiteiten die plaatsvinden en het rioolstelsel, vooral bij activiteiten die relatief weinig vet lozen.

Keuze wel of niet terughalen naar rijksregels:

Regels worden niet teruggehaald.

Als de decentrale regels uitgaan van een vetafscheider kan voor de uitvoering daarvan verwezen worden naar rijksregels in het Bal. Bezien wordt of de structuur van het Bal kan worden aangepast om deze verwijzing beter mogelijk te maken.

Korte duiding decentrale varianten en opties:

Voortzetting van de overgedragen regel, of afstemmen van de regel op gebiedssituatie en omvang activiteiten, deels volstaan met een specifieke zorgplicht.

Slachten van dieren en bewerken van dierlijke bijproducten of uitsnijden van vlees, vis of organen (§ 22.3.17 Omgevingsplan)

Beoordeling milieugevolgen:

Omvangrijke lozingen kunnen leiden tot vetophoping en verstoppingen in gemeentelijk vuilwaterriool.

Voornaamste argument voor overdragen:

Betere afstemming van regels op activiteiten die plaatsvinden en het rioolstelsel, vooral bij activiteiten die relatief weinig vet lozen.

Keuze wel of niet terughalen naar rijksregels:

Regels worden niet teruggehaald.

Als de decentrale regels uitgaan van een vetafscheider kan voor de uitvoering daarvan verwezen worden naar rijksregels in het Bal. Bezien wordt of de structuur van het Bal kan worden aangepast om deze verwijzing beter mogelijk te maken.

Korte duiding decentrale varianten en opties:

Voortzetting van de overgedragen regel, of afstemmen van de regel op gebiedssituatie en omvang activiteiten, deels volstaan met een specifieke zorgplicht.



In werking hebben van een acculader (§ 22.3.19 Omgevingsplan)

Beoordeling milieugevolgen:

De “natte” accu's bevatten (zwavel)zuur en zijn niet volledig gesloten waardoor er lekkage kan optreden. Opladen op een aaneengesloten bodemvoorziening biedt afdoende bescherming.

Voornaamste argument voor overdragen:

Door het Rijk wordt een uitgeschreven regel voor deze activiteit niet noodzakelijk geacht, een specifieke zorgplicht volstaat.

Keuze wel of niet terughalen naar rijksregels:

Regels worden niet teruggehaald.

Korte duiding decentrale varianten en opties:

Voortzetting van de overgedragen regel, of volstaan met een specifieke zorgplicht.

Traditioneel schieten (§ 22.3.21 Omgevingsplan)

Beoordeling milieugevolgen:

Zonder maatregelen kunnen verontreiniging van de bodem en risico's voor de omgeving optreden.

Voornaamste argument voor overdragen:

Regels kunnen aan de specifieke locaties worden gekoppeld, algemene regels voor heel grondgebied zijn niet nodig.

Keuze wel of niet terughalen naar rijksregels:

Regels worden niet teruggehaald.

Korte duiding decentrale varianten en opties:

Voortzetting van de overgedragen regels of een regel toegespitst op de specifieke locaties.

Opslaan van vaste mest (§ 22.3.23 Omgevingsplan)

Beoordeling milieugevolgen:

Opslaan van vaste mest zonder bodembeschermende voorzieningen heeft lokaal nadelige gevolgen voor de bodem.

Voornaamste argument voor overdragen:

De omvang van de milieugevolgen noodzaakt niet tot het stellen van rijksregels. Grotere activiteiten zijn decentraal beter in beeld.

Keuze wel of niet terughalen naar rijksregels:

Opname van regels in afdeling 3.2 Bal kan worden overwogen. De regels hebben grotendeels het karakter van “stand der techniek regels”, aanvullend maatwerk zal naar verwachting vooral individueel zijn. Zie criterium 1.

Korte duiding decentrale varianten en opties:

Voortzetting van de overgedragen regel, of volstaan met een specifieke zorgplicht.

Opslaan van kuilvoer of vaste bijvoedermiddelen (§ 22.3.24 Omgevingsplan)

Beoordeling milieugevolgen:



Het opslaan van kuilvoer of vaste bijvoedermiddelen zonder bodembeschermende voorzieningen heeft lokaal nadelige gevolgen voor de bodem.

Voornaamste argument voor overdragen:

De omvang van de milieugevolgen noodzaakt niet tot het stellen van rijksregels. Grotere activiteiten zijn decentraal beter in beeld.

Keuze wel of niet terughalen naar rijksregels:

Opname van regels in afdeling 3.2 Bal kan worden overwogen. De regels hebben grotendeels het karakter van "stand der techniek regels"; aanvullend maatwerk zal naar verwachting vooral individueel zijn. Zie criterium 1.

Korte duiding decentrale varianten en opties:

Voortzetting van de overgedragen regel, of volstaan met een specifieke zorgplicht.

Het fokken, houden of trainen van landbouwhuisdieren, andere zoogdieren of vogels (§ 22.3.25 Omgevingsplan)

Beoordeling milieugevolgen:

Het houden van dieren kan zonder bodembeschermende voorzieningen lokaal nadelige gevolgen voor de bodem hebben.

Voornaamste argument voor overdragen:

De omvang van de milieugevolgen noodzaakt niet tot het stellen van rijksregels, grotere activiteiten zijn decentraal beter in beeld.

Keuze wel of niet terughalen naar rijksregels:

Regels worden niet teruggehaald.

Korte duiding decentrale varianten en opties:

Voorzetting van de overgedragen regels of een specifieke zorgplicht.

Lozen bij ontgravingen, baggerwerkzaamheden en werkzaamheden door de waterbeheerder op een oppervlaktewaterlichaam (Afdeling 2.10 waterschapsverordening)

Beoordeling milieugevolgen:

De milieugevolgen zijn landelijk en lokaal beperkt.

Voornaamste argument voor overdragen:

Vereist afstemming op decentrale beleidskeuze over de vangnetvergunningplicht.

Keuze wel of niet terughalen naar rijksregels:

Regels worden niet teruggehaald.

Korte duiding decentrale varianten en opties:

Afhankelijk van decentrale beleidskeuze over de vangnetvergunningplicht.

Lozen vanaf vaartuigen of andere drijvende werktuigen bij spoelen of scheiden van zand of grind (Afdeling 2.17 waterschapsverordening)

Beoordeling milieugevolgen:

De milieugevolgen zijn landelijk en lokaal beperkt.



Voornaamste argument voor overdragen:

Een specifieke zorgplicht volstaat, bij een andere invulling van de vangnetvergunningplicht kan de regel vervallen.

Keuze wel of niet terughalen naar rijksregels:

Regels worden niet teruggehaald.

Korte duiding decentrale varianten en opties:

Inpassen van de overgedragen regel in structuur, of volstaan met een specifieke zorgplicht.

Asverstrooiing (Afdeling 2.18 waterschapsverordening)

Beoordeling milieugevolgen:

Bij het individueel verstrooien zijn de milieugevolgen beperkt. Bij bedrijfsmatig georganiseerde asverstrooiing is een individuele beoordeling vereist.

Voornaamste argument voor overdragen:

De benodigde regel kan eenvoudig decentraal worden ingepast.

Keuze wel of niet terughalen naar rijksregels:

Regels worden niet teruggehaald.

Korte duiding decentrale varianten en opties:

Inpassen van de overgedragen regel in structuur, of volstaan met een specifieke zorgplicht.

Vangnetvergunningplichten (artikelen 22.267 en 22.268 Omgevingsplan en Afdeling 2.19 waterschapsverordening)

Beoordeling milieugevolgen:

De vangnetvergunningplicht heeft vooral een “stok achter de deur” karakter. De milieueffecten van de vangnetvergunningplichten zijn niet onderbouwd aan te geven, maar naar verwachting beperkt.

Voornaamste argument voor overdragen:

De vangnetvergunningplichten zijn de voortzetting van de systematiek “lozing is vergunningplichtig, tenzij expliciet toegestaan” die voor deze lozingsroutes in het voorheen geldende recht gold. Binnen de rijksregels wordt deze systematiek grotendeels verlaten. In plaats van vergunningplicht als vangnet vervult de specifieke zorgplicht de vangnetfunctie.

Keuze wel of niet terughalen naar rijksregels:

Regels worden niet teruggehaald.

Korte duiding decentrale varianten en opties:

Decentrale varianten en opties zijn vooral afhankelijk van de keuze voor de systematiek (“vergunningplichtig, tenzij” of “vergunningvrij, tenzij”), ook in relatie tot in het Bal geregelde activiteiten.

Onderwerp licht

Bieden van gelegenheid voor het beoefenen van sport in de buitenlucht (§ 22.3.22 Omgevingsplan)

Beoordeling milieugevolgen:

N.v.t.

Voornaamste argument voor overdragen:



N.v.t.

Keuze wel of niet terughalen naar rijksregels:

Regels worden niet teruggehaald.

Korte duiding decentrale varianten en opties:

N.v.t.

Onderwerp vergunningplichten

Vergunningplichten, aanvraagvereisten en beoordelingsregels aanvraag omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten (§ 22.3.26 Omgevingsplan)

Beoordeling milieugevolgen:

N.v.t.

Voornaamste argument voor overdragen:

N.v.t.

Keuze wel of niet terughalen naar rijksregels:

Regels worden niet teruggehaald.

Korte duiding decentrale varianten en opties:

N.v.t.

7. Monitoring

De werking van dit programma kan op twee manieren worden gemonitord. Enerzijds kan de beleidsmatige ontwikkeling van de overgedragen milieuregels worden beschouwd. Anderzijds kan de ontwikkeling van de milieueffecten, die optreden als gevolg van het aanpassen van overgedragen milieuregels, worden beschouwd. Dit programma en bijbehorende plan-mer vormen hiervoor de basis.

Door deze ontwikkelingen te monitoren wordt een vinger aan de pols gehouden en de mogelijkheid geboden om tijdig beleidskeuzes te maken op basis van voortschrijdend inzicht.

Ontwikkeling milieuregels

Voor de monitoring van de beleidsmatige ontwikkeling van de overgedragen milieuregels sluiten wij aan bij de Monitor Werking Omgevingswet. Deze monitor bestaat naast kwantitatief onderzoek uit een kwalitatief, casusgericht onderzoek waarin onder meer gekeken wordt naar bestuurlijke afwegingsruimte, vergroten van de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak en uitvoeringsprincipes. Voor de overgedragen milieuregels zijn hierbij de volgende vragen relevant:

- In hoeverre wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot het decentraal aanpassen van de overgedragen milieuregels?
- In hoeverre worden overgedragen milieuregels aangepast ten behoeve van gebiedsgerichte differentiatie?
- In hoeverre worden overgedragen milieuregels aangepast ten behoeve van het vergroten van de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak (denk hierbij aan het schrappen van regels voor locaties waar deze regels niet van toepassing zijn)?
- Blijft er sprake van eenduidigheid in leesbaarheid van de overgedragen milieuregels en biedt dit voldoende houvast voor burgers en bedrijven?
- Hebben de decentrale overheden voldoende kennis, expertise en vaardigheden met betrekking tot de overgedragen milieuregels?



Gemeenten hebben tot 2032 de tijd om de overgedragen milieuregels om te zetten van het tijdelijke deel van het omgevingsplan naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Bij de uitwerking van de Monitor Werking Omgevingswet zal, gezien de lange looptijd, de afweging worden gemaakt wat wanneer beschouwd wordt.

Ontwikkeling milieueffecten

Het is belangrijk om de ontwikkeling van het milieu in de tijd te monitoren. Dit geldt ook voor de ontwikkeling van aangepaste of nieuwe milieuregels van gemeenten en waterschappen. De werkelijke milieueffecten zijn afhankelijk van de wijze waarop gemeenten en waterschappen omgaan met de overgedragen milieuregels. De vastgestelde en inmiddels overgedragen milieuregels op het moment van inwerkingtreding Omgevingswet gelden hierbij als referentiesituatie.

Er zijn verschillende partijen die zich bezighouden met de monitoring van milieueffecten binnen de fysieke leefomgeving. Denk hierbij aan de Atlas Leefomgeving, het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Zo geeft het Onderzoek Beleving Woonomgeving¹⁶ van het RIVM inzicht in onder meer de hinder van geluid, geur en trillingen.

In overleg met de verschillende onderzoeksbureaus zal worden beschouwd of, en zo ja welke, aanvullingen of concretisering nodig zijn voor een effectieve monitoring van de ontwikkeling van de milieueffecten van de overgedragen milieuregels. Zo kan het helpen om in een onderzoek opgenomen categorieën zoals “agrarische bedrijven” en “stallen met vee” nader te duiden.

8. Participatie en proces

8.1. Notitie Reikwijdte en Detailniveau

De eerste stap naar een plan-MER is het opstellen van een Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD). Daarin staat welke onderwerpen (reikwijdte) in het plan-mer onderzocht worden en met welke diepgang (detailniveau). De NRD beschrijft welke milieueffecten we onderzoeken, welke mogelijke alternatieven we bekijken en hoe we dit gaan doen.

Van dinsdag 28 november 2023 tot en met maandag 28 januari 2024 is eenieder in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen over de NRD van dit programma en plan-mer Bruidsschat via de website PlatformParticipatie.nl.

De reactie van het Rijk op de ingediende zienswijzen is verwerkt in de Nota van Antwoord en waar van toepassing meegenomen bij het opstellen van dit programma.

8.2. Advies Commissie mer

Ook de Commissie mer is gevraagd om advies te geven over de NRD. De Commissie mer heeft haar uitgebreide en doordachte advies op 13 december 2023 uitgebracht. De Commissie adviseert om duidelijk onderscheid te maken tussen die regels waarvoor een juridisch risico geldt en die regels met milieueffecten. De commissie adviseert om de focus in het milieueffectrapport (MER) te leggen op alleen die overgedragen milieuregels met aanzienlijke gevolgen voor het milieu. Het advies is betrokken bij het plan-MER. In het plan-MER is beschreven hoe de adviezen van de Commissie mer zijn meegenomen.

8.3. Participatie

Dit Ontwerp-Programma Overgedragen Milieuregels is tot stand gekomen in samenspraak met de verantwoordelijke ministeries, de VNG, IPO en UvW. Hiervoor zijn verschillende plenaire en werkgroep bijeenkomsten op de thema's geluid, geur en lozingen georganiseerd. Het Ontwerp-Programma Overgedragen Milieuregels wordt samen met het plan-MER ter inzage gelegd via de website PlatformParticipatie.nl. De eerste stap naar een plan-MER is het opstellen van een Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD). Daarin staat welke onderwerpen (reikwijdte) in het plan-MER onderzocht worden en met welke diepgang (detailniveau). Van dinsdag 28 november 2023 tot en met maandag 28 januari 2024 bestond de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen over de NRD van het programma via de website PlatformParticipatie.nl. Ook de Commissie mer is gevraagd om advies te geven over de NRD. De Commissie mer heeft haar advies op 13 december 2023 uitgebracht. De Nota van Antwoord op de zienswijzen met de reactie van het Rijk op de ingediende zienswijzen wordt samen met het Ontwerp-Programma en plan-MER gepubliceerd op PlatformParticipatie.nl.

¹⁶ Onderzoek Beleving Woonomgeving | RIVM

Deel 2 - BELEIDSKEUZES EN MILIEUGEVOLGEN PER ONDERWERP

9. Geluid

9.1 Geluid door activiteiten

Waar te vinden in het omgevingsplan en het Besluit kwaliteit leefomgeving?

- Omgevingsplan § 22.3.4 Geluid
- Bkl § 5.1.4.2 Geluid door activiteiten

Waar gaan de regels over?

De regels in het tijdelijk deel van het omgevingsplan gaan over geluid op geluidgevoelige gebouwen door (alle) voormalige inrichtingen. Echter, er is een voorrangsbepaling waardoor voorschriften over geluid die zijn gesteld in een onder oud recht verleende omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit vóór gaan. Over de regels kunnen daarnaast nog maatwerkvoorschriften zijn of worden gesteld, en ook vergunningvoorschriften die gelden als maatwerkvoorschrift.

De instructieregels in het Bkl gaan over geluid op geluidgevoelige gebouwen door alle activiteiten die onderwerp zijn van de toedeling van functies aan locaties, behalve wonen. Dit is dus een bredere groep activiteiten dan de regels in het tijdelijk deel van het omgevingsplan. De regels zien niet op geluid door wegen, spoorwegen en industrieterreinen omdat daarvoor aparte regels gelden (§ 5.1.4.2a Bkl), bouwen en sloopactiviteiten omdat aparte regels gelden (art. 7.17 Bbl) en ook niet op geluid door vaarwegen. Zowel de regels in het tijdelijk deel van het omgevingsplan als de instructieregels gelden niet voor windparken vanaf 3 windturbines, die regelgeving wordt apart vernieuwd na rechterlijke uitspraken.

Wat is de inhoud van de regels?

De regels in het tijdelijk deel van het omgevingsplan bevatten waarden voor het geluid door de activiteiten. De regels bevatten een landelijk uniforme regeling voor de meerderheid van de activiteiten en bijzondere regels voor een aantal activiteiten: activiteiten op bedrijventerreinen, tankstations, agrarische activiteiten (met nog weer nadere afwijkende regels voor glastuinbouwbedrijven), 'losse' windturbines, buitenschietsbanen en militaire springterreinen. Deze waarden gelden sinds 1 januari 2024 als direct werkende omgevingsplanregel voor die activiteiten.

Het Bkl bevat instructieregels die ertoe strekken dat bij de toedeling van functies aan locaties vanuit het oogpunt van gezondheid en milieu een aanvaardbaar niveau van bescherming van geluidgevoelige gebouwen tegen geluid door activiteiten wordt bewerkstelligd. Voor geluid wordt de precieze invulling grotendeels overgelaten aan de gemeente. Het Bkl bevat daarvoor standaardwaarden die grotendeels gelijk zijn aan de waarden van het tijdelijk deel van het omgevingsplan, maar waarbij geen afwijkende waarden meer gelden voor tankstations. Verder is de regeling voor agrarische activiteiten vervangen door een regeling voor agrarische gebieden.

Als voldaan wordt aan de standaardwaarden, wordt het geluid in beginsel als aanvaardbaar beschouwd. Naast de standaardwaarden bevat het Bkl ook grenswaarden waaraan gemeenten moeten voldoen bij het stellen van eventuele hogere waarden dan de standaardwaarden. Verder bevat het Bkl grenswaarden voor in- en aanpandig geluid. De genoemde waarden gelden niet voor activiteiten die in hoofdzaak in de openbare buitenruimte worden verricht, voor evenementen buiten evenementenlocaties en incidenteel geluid. Het Bkl biedt gemeenten ook de bevoegdheid om geen waarden te stellen, regels in plaats van waarden (zoals venstertijden) of in bijzondere gevallen waarden te stellen met andere dosismaten dan de dB(A). Voor het regelen van stemgeluid is het gebruik van waarden niet toegestaan en moet gewerkt worden met andersoortige regels. Voor 'losse' windturbines, buitenschietsbanen en militaire springterreinen zijn er afwijkende waarden.

Wat zijn de milieugevolgen van de activiteiten?

Plaatsgebonden activiteiten zijn niet de grootste bron van geluidhinder, dat zijn verkeer en burelen. Ongeveer 4% van de bevolking ervaart ernstige geluidhinder door recreatieve activiteiten. Deze vielen (met uitzondering van horeca) voor een groot deel niet onder de oude rijksregels. Ongeveer 3% van de bevolking ervaart ernstige geluidhinder door fabrieken en bedrijven. Dit cijfer is niet uitgesplitst naar industrieterreinen en overige bedrijvigheid.

Ten opzichte van de aanbevolen grenswaarden voor het landelijk gebied en stille woonwijken zoals die golden voor de invoering van het Activiteitenbesluit milieubeheer zijn de standaardwaarden in het Bkl hoger. Gemeenten konden in die gebieden echter toereikende bescherming bieden door via ruimtelijk beleid beperkingen op te leggen aan de toegelaten activiteiten door middel van een zgn. staat van bedrijfsactiviteiten of door het stellen van maatwerkvoorschriften op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer.

De overgedragen geluidregels zijn ondanks enkele detailverschillen vrijwel gelijkwaardig aan de regels van het Activiteitenbesluit milieubeheer.

Verwacht mag worden dat de omzetting van de overgedragen milieuregels naar een lokale regeling voor geluid niet of nauwelijks directe optredende milieueffecten heeft. Bedrijven en burgers gaan door met activiteiten – inclusief wonen – die ze altijd al verrichtten op een bepaalde locatie. De mogelijkheden die de instructieregels bieden voor eerbiedigende werking zorgen ervoor dat ook bij het vormgeven van het nieuwe deel van het omgevingsplan niet vaak directe milieueffecten zullen optreden. De milieueffecten van de milieuregels in het omgevingsplan ontstaan pas op termijn, als bedrijven en burgers hun activiteiten wijzigen of stoppen, nieuwe activiteiten opstarten en overheden daarover beslissingen nemen. Daarbij vormen de regels in het omgevingsplan het kader voor hun handelen.

Redenen overdracht van regels naar decentraal niveau

Onder de Omgevingswet gebeurt het reguleren van de blootstelling van gevoelige en kwetsbare gebouwen en locaties aan geur, geluid, trillingen en veiligheidsrisico's niet meer door middel van algemene rijksregels rechtstreeks aan individuele bedrijven, maar door middel van regels in het omgevingsplan. De regering heeft daarvoor bij de stelselherziening van het omgevingsrecht gekozen omdat dit meerdere voordelen biedt:

1. Gemeenten kunnen gebiedsgericht maatwerk leveren, gericht op een balans tussen ontwikkelmogelijkheden voor woningbouw en voor activiteiten. Met het omgevingsplan kan een gemeente als dat nodig of wenselijk is per gebiedstype bepalen welke immissies aanvaardbaar zijn. Hiermee betrekken gemeenten waar nodig ook cumulatie in de afwegingen betrekken, waarmee ze kunnen voorkomen dat door cumulatie de geluidgevoelige gebouwen bovenmatig worden belast. De gemeente kan ook geluidplafonds expliciet toekennen aan locaties los van de op dat moment verrichte activiteit, en daarmee ook ruimte voor groei van een bestaand bedrijf of een nieuwe activiteit reserveren.
2. Betere bescherming van bestaande bedrijven. Ondernemersorganisaties wijzen al jaren op het probleem van de "oprukkende woningbouw". Op basis van de instructieregels zal de gemeente bij een wijziging van het omgevingsplan dat nieuwbouw in de nabijheid van bedrijven mogelijk maakt, nu rekening moeten houden met de immissies van geluid, trillingen en geur op die nieuwbouw.
3. Betere toegankelijkheid van de regels. De regering heeft ook een landelijke regeling met gebiedsgericht maatwerk overwogen, maar daarvan is afgezien omdat de toegankelijkheid van de regels voor burgers en bedrijven er niet bij gebaat is, omdat voor grote delen van het grondgebied maatwerkregels gesteld zouden moeten worden. Onder het Activiteitenbesluit milieubeheer waren er op het gebied van geluid al maatwerkregels avant la lettre mogelijk voor concentratiegebieden voor horecabedrijven en voor detailhandel en ambachtsbedrijven. Een ruimere mogelijkheid voor maatwerkregels was wel voorzien, maar is nooit in werking getreden.

Beleidskeuze over al dan niet terughalen naar rijksregels

Er wordt niet overgegaan tot het opnieuw stellen van landelijke regels over geluid door activiteiten. De redenen voor overdracht aan gemeenten gelden nog onverkort. Gemeenten doen nu ervaring op met het nieuwe stelsel, dat conform diverse toezeggingen aan het parlement zal worden geëvalueerd. Vanuit de VNG zijn en worden hiervoor hulpmiddelen verstrekt.

Enkele gemeenten kiezen ervoor om de geluidregels uit het tijdelijk deel van het omgevingsplan beleidsneutraal (maar met inachtneming van het Bkl) over te zetten naar een eigen regeling voordat zij ook voormalige bestemmingsplanregels overzetten. Die worden vervolgens zo nodig later op maat gemaakt. Deze werkvolgorde is een eigen keuze, maar zou geen gevolgen mogen hebben voor het eindresultaat, namelijk een aanvaardbaar geluidniveau voor elke locatie binnen de gemeente.

Overzicht decentrale varianten en opties

In het MER wordt naast een breed geldende basisregeling ook een regeling beoordeeld voor bedrijven-terreinen (niet industrieterreinen) en voor agrarische activiteiten dan wel agrarische gebied.



Basisregel voor activiteiten

Variant D0: voortzetting van de overgedragen regel, aangepast aan de Bkl-instructieregel

Voortzetting van de overgedragen regel is mogelijk, mits deze wordt aangepast aan de instructieregels van het Bkl. De gemeente stelt dan alleen regels voor de activiteiten waarvoor het tijdelijk deel van het omgevingsplan regels bevat. De gemeente zal dus moeten motiveren dat geluid door andere activiteiten geen regeling vergt.

Voor enkele locaties zoals rustige woonwijken en bedrijventerreinen die in het verleden bestemd zijn voor wat lawaaiiger bedrijven schuurt deze variant overigens met artikel 4.2, eerste lid, Omgevingswet (evenwichtige toedeling van functies aan locaties) en/of de centrale instructieregel artikel 5.59 Bkl. Dit zou dan waar nodig via maatwerkvoorschriften of vergunningvoorschriften moeten worden gepareerd. Een mogelijkheid die beter aansluit bij genoemd artikel is de inzet van een locatiegedifferentieerde regel. Zie daarvoor de varianten D2/1 en D2/2.

Variant D1: gemeentebreed hanteren van een hogere of lagere waarde

Het uitgangspunt van deze variant is dat een gemeente voor het gehele grondgebied een basisregel voor de etmaalwaarde opneemt in dB(A) voor geluid door op een locatie toegelaten activiteiten, met een andere waarde dan 50.

Variant D2/1: locatiegedifferentieerde regel, met lagere waarden voor een rustige woonwijk

Het uitgangspunt van deze optie dat een gemeente in een rustige woonwijk een beter beschermingsniveau vastlegt dan de standaardwaarde. In een dergelijke rustige woonwijk zijn geen of maar enkele bedrijfsmatige activiteiten op een locatie toegelaten.

Variant D2/2: locatie/gebiedsgedifferentieerde regel voor een gemengd gebied

In deze variant wordt het beschermingsniveau van een gemengd gebied gebaseerd op de toegelaten activiteiten op locaties in het gebied in relatie met de gewenste kwaliteit. In de meeste gevallen/gebieden kan aangesloten worden bij de standaardwaarde. In deze variant wordt het toepassingsbereik ingeperkt door uitsluiting van die locaties waarvoor in het verleden in een ruimtelijke inpassing of bij een milieubeoordeling een lager beschermingsniveau is vastgelegd.

Variant D3: Gedeeltelijk intrekken van de regel voor rustige woonwijk

Het uitgangspunt van deze variant is dat een gemeente geen regels ter bescherming van geluidgevoelige gebouwen voor geluid door activiteiten wil opnemen. Deze variant is praktisch gezien alleen mogelijk bij woonwijken waar (bijna) geen geluidrelevante activiteiten zijn toegelaten. Voor bijvoorbeeld detailhandel in een dergelijke wijk kan eventueel gebruik worden gemaakt van regels, zoals laad- en losperioden, in plaats van immissiewaarden voor geluid.

Variant R: Rijksregelvariant

In deze variant zou de rijksoverheid de regels opnemen in het Bal als rechtsreeks werkende regels. De waarden en het overgangsrecht worden dan een-op-een één op één overgenomen.

Activiteiten op bedrijventerrein

Variant D0: voortzetting van de overgedragen regel voor alle bedrijventerreinen

In deze variant wordt het bestaande beschermingsniveau voor geluid door activiteiten voor woningen op een bedrijventerrein vastgelegd in een regel die voor alle bedrijventerreinen geldt die in het tijdelijk deel omgevingsplan zijn aangewezen (het "activiteitenbesluit-bedrijventerrein"). Deze variant heeft dus als uitgangspunt dat het beschermingsniveau voor woningen op een bedrijventerrein voor alle bedrijventerreinen van een gemeente in principe hetzelfde is.

Bij deze variant geldt eerbiedigende werking voor bestaande activiteiten als met een omgevingsvergunning MBA of een maatwerkvoorschrift hogere waarden zijn toegelaten.

Voor bepaalde bedrijventerreinen waar relatief zware bedrijvigheid is toegelaten kan dit betrekking hebben op vrijwel alle woningen op het bedrijventerrein.

Variant D2: een gebiedsgerichte regeling per bestaand bedrijventerrein

Het uitgangspunt van deze variant is dat een gemeente in principe per bedrijventerrein met een gebiedsgerichte regeling het beschermingsniveau voor geluid door activiteiten regelt. Voor veel bedrijventerreinen zal vanwege hun aard aangesloten kunnen worden op de standaardwaarde verhoogd met 5 dB(A). Echter bij binnenstedelijke bedrijventerrein waar alleen lichte bedrijvigheid is toegestaan en relatief veel woningen aanwezig zijn, kan voor een beter beschermingsniveau gekozen worden. En voor andere bedrijventerreinen met zwaardere bedrijvigheid waar de bestaande woningen al een lager beschermingsniveau kregen, kan aangesloten worden bij dat beschermingsniveau. Voor deze locaties gelden dan ook voor toekomstige activiteiten (en niet alleen als eerbiedigende werking) hogere waarden dan de standaardwaarden.

Agrarische activiteiten

Variant D0: voortzetting van de overgedragen regel, gebiedsbreed

Het uitgangspunt van deze variant is dat agrarische activiteiten vooral plaatsvinden in relatief stil (buiten)gebied waardoor een hoger beschermingsniveau nodig is dan de basisregel. In deze variant geldt gemeentebreed specifiek voor agrarische activiteiten een verlaagde etmaalwaarde. Bij deze variant geldt eerbiedigende werking voor bestaande activiteiten als met een omgevingsvergunning MBA of een maatwerkvoorschrift hogere waarden zijn toegelaten. Ook geldt eerbiedigende werking voor de afwijkende etmaalwaarden voor bestaande agrarische activiteiten die zijn opgenomen in het tijdelijk deel van het omgevingsplan.

Variant D2: locatie/gebieds-gedifferentieerde regel

Het uitgangspunt van deze variant is dat in gebieden waar agrarische activiteiten plaatsvinden vooral plaatsvinden in relatief stil (buiten)gebied waardoor een hoger beschermingsniveau nodig is. Dit hogere beschermingsniveau (lagere waarden) heeft dan niet alleen betrekking op het geluid van agrarische activiteiten maar op het geluid van alle op een locatie toegelaten activiteiten in dat gebied. Ook bij deze variant geldt eerbiedigende werking voor bestaande activiteiten als met een omgevingsvergunning MBA of een maatwerkvoorschrift hogere waarden zijn toegelaten. Ook geldt eerbiedigende werking voor de bestaande niet-agrarische activiteiten en voor afwijkende etmaalwaarden voor bestaande agrarische activiteiten die zijn opgenomen in het tijdelijk deel van het omgevingsplan.

Acties die volgen uit dit programma

Geen specifieke acties voor het Rijk.

10. Geur

10.1 Geurgevoelige gebouwen en locaties (definitie, geen activiteit)

Waar te vinden in het omgevingsplan?

- Paragraaf 22.3.6 Geur omgevingsplan
- Bkl artikel 5.91

Waar gaat de definitie over?

De in het omgevingsplan opgenomen overgedragen milieuregels over geur hanteren voor een deel nog het begrip “geurgevoelig object” dat voor inwerkingtreding van de Omgevingswet gebruikt werd in de Wet geurhinder en veehouderij en het Activiteitenbesluit milieubeheer en voor een deel het onder de Omgevingswet nieuw geïntroduceerde begrip “geurgevoelig gebouw”. Deze begrippen bepalen welke objecten beschermd worden tegen geur van activiteiten. Als het omgevingsplan wordt aangepast, zal de gemeente hiervoor standaard het begrip “geurgevoelig gebouw” moeten gebruiken, eventueel aangevuld met “geurgevoelige locatie”.

Wat is de inhoud van de definitie?

Het begrip “geurgevoelig gebouw” omvat volgens de aanwijzing in Bkl artikel 5.91 in ieder geval gebouwen (of gedeeltes daarvan) met een woonfunctie, onderwijsfunctie, gezondheidszorgfunctie met bedgebed en bijeenkomstfunctie voor kinderdagverblijf met bedgebed. De gemeente kan daarnaast andere gebouwen als geurgevoelig aanwijzen, mits er hoofdzakelijk sprake is van verblijf van mensen. Ook kan de gemeente

de regels over geurgevoelige gebouwen overeenkomstig toepassen op locaties waar hoofdzakelijk sprake is van het verblijf van mensen.

Bij het aanpassen van de regels in het omgevingsplan voor geur van zuiveringstechnische werken, veehouderijen en andere agrarische activiteiten zal de gemeente over moeten stappen op het gebruik van de term “geurgevoelig gebouw”. Afhankelijk van de keuzes die de gemeente maakt, heeft dit de volgende gevolgen:

- Een “geurgevoelig object” werd alleen beschermd als er ook sprake was van permanent gebruik. Een geurgevoelig gebouw met één van de vier aangewezen functies wordt beschermd ongeacht het gebruik.
- Onder “geurgevoelig object” werden naast wonen ook alle vormen van gebruik beschermd die met wonen vergelijkbaar waren. Dat was een individuele beoordeling. Onder “geurgevoelig gebouw” vallen naast wonen alleen de drie genoemde functies; de gemeente heeft de keuze om meer gebouwen (of locaties) aan te wijzen.

Wat zijn de milieugevolgen van (het aanpassen van) de definitie?

Als de gemeente ervoor kiest alleen de basis vier gebouwfuncties aan te wijzen, valt voor een aantal voorheen geurgevoelige objecten mogelijk de bescherming weg en wordt een ander aantal gebouwen geurgevoelig die voorheen geen geurgevoelige objecten waren.

Als een object de status geurgevoelig verliest, kan bij latere ontwikkelingen de geur bij het object toenemen tot boven de in het omgevingsplan opgenomen waarde voor geurgevoelige gebouwen. Of dit daadwerkelijk het geval is, is sterk afhankelijk van de ligging van het object ten opzichte van de activiteit die de geur veroorzaakt en ten opzichte van de aanwezige geurgevoelige gebouwen.

Het is niet met zekerheid te zeggen of een eventuele toename aan de blootstelling van geur ook leidt tot gezondheidseffecten.

Beleidskeuze over al dan niet terughalen naar rijksregels

Onder de Omgevingswet geldt de via artikel 5.91 gestelde invulling van het begrip “geurgevoelig gebouw” voor alle omgevingsplannen. De basis van het begrip is dus al op rijksniveau ingevuld. De gemeenten krijgen ruimte zelf extra gebouwen of locaties aan te wijzen, maar dit is niet verplicht. Dit is naar de mening van het Rijk al een goede verdeling van de bevoegdheden.

Overzicht decentrale varianten en opties

Variant D0: voortzetting van de overgedragen regel, gebiedsbreed

Voortzetting van het gebruik van het begrip “geurgevoelig object”, zoals de overgedragen milieuregels (deels) doen, is niet mogelijk.

Variant D1: Een andere gemeentebreed geldende definitie

De gemeente kan ervoor kiezen te volstaan met gebruik van de term “geurgevoelig gebouw” zonder extra aanwijzingen. Ook kan de gemeente extra gebouwfuncties aanwijzen of ervoor kiezen gebouwen aan te wijzen voor permanent verblijf of een daarmee vergelijkbare wijze van gebruik. Dit laatste blijft het dichtste bij het begrip “geurgevoelig object”, maar heeft wel het nadeel dat dit individueel beoordeeld moet worden en dus minder inzichtelijk is.

Variant D2: locatiedifferentieerde regel, waarbij verschillende regels gelden voor verschillende delen van het grondgebied van een gemeente

De gemeente kan er ook voor kiezen alleen voor een bepaald gebied extra gebouwen aan te wijzen als geurgevoelig. Dat kan via aanwijzing van gebouwfuncties of een algemene beschrijving zoals genoemd onder D1, maar het kan zelfs volledig individueel. Hiermee kan de gemeente bijsturen op bestaande situaties waar door verschuiving van de definitie onwenselijke milieugevolgen of ruimtelijke effecten zouden ontstaan.

Acties die volgen uit dit programma

Geen specifieke acties voor het Rijk.

10.2 Bebouwingscontour geur (aanwijzing, geen activiteit)

Waar te vinden in het omgevingsplan

- Paragraaf 22.3.6 Geur omgevingsplan
- Bkl artikel 5.97

Waar gaat de definitie over?

De in het omgevingsplan opgenomen overgedragen milieuregels over geur hanteren voor een deel nog het begrip “bebouwde kom” dat voor inwerkingtreding van de Omgevingswet gebruikt werd in de Wet geurhinder en veehouderij en het Activiteitenbesluit milieubeheer. Dit begrip bepaalt in welk deel van de gemeente lagere waarden voor geur gelden die passen bij stedelijk gebied met veel woningen. Als het omgevingsplan wordt aangepast zal de gemeente hiervoor standaard het begrip “bebouwingscontour geur” moeten gebruiken.

Wat is de inhoud van de definitie?

Artikel 5.97 Bkl verplicht gemeenten in het omgevingsplan één of meer bebouwingscontouren geur aan te wijzen door een geometrische begrenzing daarvan aan te geven. De bebouwingscontour geur omvat stedelijk gebied, gedefinieerd als:

op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplan-activiteit toegelaten stedenbouwkundig samenstel van bebouwing voor wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel en horeca, en de daarbij behorende openbare of sociaal-culturele voorzieningen en infrastructuur, met uitzondering van stedelijk groen aan de rand van die bebouwing en lintbebouwing langs wegen, waterwegen of waterkeringen.

De gemeente kan in afwijking van de definitie stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied of lintbebouwing langs wegen, waterwegen of waterkeringen binnen de bebouwingscontour geur opnemen.

Totdat de gemeente deze aanwijzing gedaan heeft, blijft het oude begrip bebouwde kom gelden.

Wat zijn de milieugevolgen van de aanwijzing?

Het oude begrip “bebouwde kom” had geen definitie en moest bij beoordeling van een individuele veehouderij of zuiveringstechnisch werk worden beoordeeld aan de hand van kwalitatieve criteria. Het begrip stedelijk gebied is een redelijke invulling van die criteria. Door de gemeente te vragen de contour via een geometrische begrenzing aan te geven in het omgevingsplan is in één keer duidelijk waar de contour ligt en hoeft die niet meer van geval tot geval beoordeeld te worden.

Het is niet de verwachting dat de aanwijzing van de contour maakt dat bestaande geurgevoelige gebouwen een ander beschermingsniveau krijgen. Milieugevolgen zal de aanwijzing naar verwachting niet hebben.

Beleidskeuze over al dan niet terughalen naar rijksregels

Onder de Omgevingswet geldt de via artikel 5.97 verplichte aanwijzing van de bebouwingscontour geur voor alle omgevingsplannen. De basis van de aanwijzing is dus op rijksniveau ingevuld. De gemeenten concretiseren de aanwijzing door een geometrische begrenzing aan te geven. Dit is naar de mening van het Rijk een goede verdeling van de bevoegdheden.

Overzicht decentrale varianten en opties

Variant D0: voortzetting van de overgedragen regel, gebiedsbreed

Voortzetting van het gebruik van het begrip “bebouwde kom”, zoals de overgedragen milieuregels doen, is niet mogelijk.

Variant D1: Een andere gemeentebreed geldende definitie

Het Bkl staat deze optie niet toe.



Variant D2: locatiedifferentieerde regel, waarbij verschillende regels gelden voor verschillende delen van het grondgebied van een gemeente

De gemeente wijst de bebouwingscontour geur aan door een geometrische begrenzing; dat is per definitie een locatiedifferentieerde regel. De gemeente heeft de optie stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied of lintbebouwing langs wegen, waterwegen of waterkeringen binnen de bebouwingscontour geur op te nemen.

Acties die volgen uit dit programma

Geen specifieke acties voor het Rijk.

10.3 Geur van landbouwhuisdieren en paarden in een dierenverblijf

Waar te vinden in het omgevingsplan en het Besluit kwaliteit leefomgeving?

- Omgevingsplan § 22.3.6.2 Geur houden van landbouwhuisdieren en paarden en pony's voor het berijden in een dierenverblijf
- Bkl § 5.1.4.6.3 Geur door het houden van landbouwhuisdieren in een dierenverblijf

Waar gaan de regels over?

De regels gaan over geur van veehouderijen die onder het Bal vallen en geur van veehouderijen en maneges die niet onder het Bal vallen.

Het Bal heeft een drempel voor het aantal dieren in een veehouderij. Boven die drempel stelt het Bal eisen voor bodem, lozingen en lucht. Het Bal stelt geen eisen aan geur op een geurgevoelig object; die eisen zijn via de overgedragen milieuregels opgenomen in het omgevingsplan. Het Bkl geeft hierover een instructieregel die alleen geldt voor veehouderijen boven de drempel van het Bal.

Wat is de inhoud van de regels?

Het omgevingsplan bevat waarden voor de geur op geurgevoelige objecten voor onder andere varkens, pluimvee, schapen, geiten en vleeskalveren en afstanden tot geurgevoelige objecten voor onder andere melkrundvee en paarden en pony's. De waarden en afstanden gelden niet voor bestaande situaties, zolang die op geurgebied niet veranderen. In bepaalde situaties waar de waarde voor geur wordt overschreden, is uitbreiding beperkt toegestaan, op voorwaarde dat een geurbeperkende maatregel de overschrijding met de helft vermindert.

Verder gelden nog afstanden voor enkele bijzondere geurgevoelige objecten en een minimale afstand van de gevel van een dierenverblijf tot de gevel van een geurgevoelig object.

Het Bkl bevat instructieregels die ertoe strekken dat de toedeling van functies aan locaties vanuit het oogpunt van gezondheid en milieu zo wordt ingevuld dat een aanvaardbaar niveau van bescherming van woningen en andere gevoelige gebouwen wordt bewerkstelligd. Voor geur wordt in het algemeen de precieze invulling grotendeels overgelaten aan de gemeente. Voor geur van het houden van landbouwhuisdieren in dierenverblijven bevat het Bkl echter een gedetailleerde set instructieregels met immissienormen en afstanden afgeleid van de immissienormen die in het voormalige Activiteitenbesluit milieubeheer en in de Wet geurhinder en veehouderij waren opgenomen.

Wat zijn de milieugevolgen van de activiteiten?

Het milieueffectrapport geeft in hoofdlijnen de volgende milieugevolgen aan:

- De waarden voor geur in de overgedragen milieuregels zijn ontleend aan de Wet geurhinder en veehouderij. De waarden in die wet zijn destijds zo gekozen dat de ruimte voor uitbreiding van de veehouderijen gelijk bleef. Bij de totstandkoming van die wet is geconstateerd dat de bijdrage van de landbouwsector aan de geurhinder een dalende trend vertoont en dat een verdere daling verwacht werd.
- Ontwikkelingen sinds die tijd suggereren desondanks dat ook nu nog aanzienlijke milieueffecten in bepaalde gebieden niet uitgesloten zijn.

- Onderzoek uit 2015 naar de relatie tussen blootstelling aan geur van veehouderijen en hinder laat een ander beeld van die relatie zien dan een eerder onderzoek uit 2001. Er is nog geen bevredigende verklaring gevonden waarom dat beeld anders is.
- Het is voor een gemeente bij het leveren van gebiedsgericht maatwerk niet mogelijk de bestaande of nieuw te stellen waarden voor geur van veehouderijen in het omgevingsplan te koppelen aan de relatie tussen blootstelling en hinder uit de onderzoeken. Dat komt omdat de onderzoeken zich richten op de cumulatieve blootstelling aan geur en de waarden in het omgevingsplan gelden voor de blootstelling van geur van één veehouderij. Er is onvoldoende basis in de onderzoeken om deze twee vormen van blootstelling aan elkaar te relateren, hoewel er wel een indicatie is dat de relaties tussen blootstelling en hinder voor deze twee vormen niet gelijk aan elkaar zijn.
- Een gemeente die gebiedsgericht maatwerk levert, heeft onder de Omgevingswet voldoende instrumenten om daarbij de verwachte cumulatieve blootstelling aan geur te bepalen, die het resultaat is van het hanteren van de bestaande of nieuw te stellen waarden in het omgevingsplan. Daarmee is het voor de gemeente wel mogelijk de verwachte hinder van deze cumulatieve blootstelling in kaart te brengen, gebaseerd op de bestaande onderzoeken.

Redenen overdracht van regels naar decentraal niveau

Onder de Omgevingswet gebeurt het reguleren van de blootstelling van gevoelige en kwetsbare gebouwen en locaties aan geur, geluid, trillingen en veiligheidsrisico's niet meer door middel van algemene rijksregels rechtstreeks aan individuele bedrijven, maar door middel van regels in het omgevingsplan. De regering heeft daarvoor bij de stelselherziening van het omgevingsrecht gekozen omdat dit meerdere voordelen biedt:

- Gemeenten kunnen gebiedsgericht maatwerk leveren, gericht op een balans tussen ontwikkelmogelijkheden voor woningbouw en voor veehouderijen. Met het omgevingsplan kan een gemeente als dat nodig of wenselijk is per gebiedstype bepalen welke immissies aanvaardbaar zijn. Hiermee kunnen de gemeenten ook cumulatie in de afwegingen betrekken en regels stellen die voorkomen dat door cumulatie de gevoelige gebouwen en locaties bovenmatig worden belast.
- Betere bescherming van bestaande bedrijven. Ondernemersorganisaties wijzen al jaren op het probleem van de «oprukkende woningbouw». Op basis van de instructieregels zal de gemeente bij een wijziging van het omgevingsplan dat nieuwbouw in de nabijheid van bedrijven mogelijk maakt, nu rekening moeten houden met de immissies van geluid, trillingen en geur op die nieuwbouw.
- Betere toegankelijkheid van de regels.

Beleidskeuze over al dan niet terughalen naar rijksregels

In dit programma wordt geen beleidskeuze gemaakt over de regels voor geur van veehouderijen. De (voormalige) Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu heeft voorstellen voor aanpassing van regelgeving voor geurhinder van veehouderijen aangekondigd. De aanleiding daarvoor lag mede in een uitspraak van de rechtbank Den Haag, waartegen nog hoger beroep door de Staat loopt. Besluitvorming over dit alles zal buiten dit programma plaatsvinden.

Overigens gelden net als voor geluid de redenen voor overdracht aan gemeenten nog onverkort. Specifiek voor geur zijn slechts voor enkele specifieke activiteiten regels overgedragen naar het omgevingsplan. De rijksoverheid vindt het niet wenselijk voor deze specifieke activiteiten af te wijken van de algemeen gekozen lijn om de blootstelling van gevoelige en kwetsbare gebouwen en locaties aan geur, geluid, trillingen en veiligheidsrisico's te reguleren door middel van regels in het omgevingsplan.

Overzicht decentrale varianten en opties

Variant D0: voortzetting van de overgedragen regel, aangepast aan de Bkl instructie

Voortzetting van de overgedragen regel is mogelijk, mits deze wordt aangepast aan de Bkl instructie. Dat betekent een vervanging van de term “geurgevoelig object” naar “geurgevoelig gebouw” (zie 10.1) en vervanging van de term “bebouwde kom” door “bebouwingscontour geur” (zie 10.2).

Variant D1: Een andere gemeentebreed geldende regel

De specifieke instructieregel in het Bkl sluit een andere gemeentebrede invulling uit voor het houden van landbouwhuisdieren dat onder het Bal valt. De gemeente kan er wel voor kiezen de regel aan te passen of te laten vervallen voor het houden van landbouwhuisdieren dat niet onder het Bal valt.

De gemeente kan er verder voor kiezen specifieke regels te stellen voor geur van het houden van paarden en pony's voor het berijden, eventueel in combinatie met regels voor bodem en lozingen en ondersteunende activiteiten.

Variant D2: locatiedifferentieerde regel, waarbij verschillende regels gelden voor verschillende delen van het grondgebied van een gemeente

De instructieregel van het Bkl laat net als de Wet geurhinder en veehouderij en het Activiteitenbesluit milieubeheer ruimte voor gebiedsgerichte differentiatie van waarden en afstanden voor geur van landbouwhuisdieren.

Acties die volgen uit dit programma

Geen specifieke acties voor het Rijk.

10.4 Geur andere agrarische activiteiten

Waar te vinden in het omgevingsplan, het Bal en het Bkl?

- Omgevingsplan § 22.3.6.4 Geur door andere agrarische activiteiten
- Bal hoofdstuk 3, met name Afdeling 3.6 Agrarische sector, in combinatie met enkele paragrafen uit hoofdstuk 4 (4.83, 4.84, 4.85, 4.86, 4.88 en 4.89)
- Bkl § 5.1.4.6.4. Geur door andere agrarische activiteiten

Waar gaan de regels over?

De regels gaan over geur van de volgende activiteiten:

- het opslaan van vaste mest, champost of dikke fractie,
- het opslaan van gebruikt substraatmateriaal van plantaardige oorsprong,
- het opslaan van kuilvoer of vaste bijvoedermiddelen,
- het opslaan van drijfmest, digestaat of dunne fractie,
- het biologisch behandelen van dierlijke meststoffen voor of na het vergisten,
- het composteren en opslaan van groenafval.

Deze activiteiten komen voor bij in hoofdstuk 3 van het Bal aangewezen activiteiten, met name in de agrarische sector. De instructieregel in het Bkl geldt voor deze activiteiten voor zover deze plaatsvinden bij in het Bal aangewezen activiteiten. De overgedragen milieuregels die in het omgevingsplan zijn opgenomen gelden ook voor deze activiteiten als deze plaatsvinden buiten in het Bal aangewezen activiteiten.

Wat is de inhoud van de regels?

De regels in het omgevingsplan bepalen dat de afstand vanaf het dichtstbijzijnde punt van de voorziening voor de activiteit tot een geurgevoelig object niet kleiner is dan een bepaalde waarde. Standaard is dit 100 meter tot een geurgevoelig object binnen de bebouwde kom en 50 meter tot een object daarbuiten. Voor het opslaan van kuilvoer en vaste bijvoedermiddelen is de afstand voor alle geurgevoelige objecten 50 meter of 25 meter als er sprake is van afgedekt opslaan. Voor het opslaan drijfmest, digestaat of dikke fractie in een mestbassin zijn de afstanden afhankelijk van de gezamenlijke oppervlakte van de mestbassins. Bij een oppervlakte kleiner dan 350 m² is de afstand 50 meter (25 meter tot een geurgevoelig object bij een andere veehouderij). Bij een oppervlakte groter dan 350, maar kleiner dan 750 m² is de afstand 100 meter (50 meter tot een geurgevoelig object bij een andere veehouderij). Bij een oppervlakte groter dan 750 m² geldt een vergunningplicht in het omgevingsplan.

Het omgevingsplan heeft eerbiedigende werking voor activiteiten die plaats vonden voor 1 januari 2013 waar verplaatsing redelijkerwijs niet kan worden gevegd.

De instructieregels in het Bkl verplichten de gemeente in het omgevingsplan deze zelfde afstanden aan te houden, voor zover de activiteiten plaatsvinden bij in het Bal aangewezen activiteiten en met dezelfde eerbiedigende werking.

Wat zijn de milieugevolgen van de activiteiten?

Het RIVM Onderzoek Beleving Woonomgeving 2021 geeft geen informatie over deze specifieke activiteiten. Wel worden er twee bronnen genoemd, waar deze activiteiten voor kunnen komen, naast andere activiteiten waar geur vrijkomt. Voor geur van agrarische bedrijven en mest uitrijden is het percentage respondenten dat ernstige geurhinder aangeeft 2,1-2,5%. Voor geur van stallen met vee is dat percentage 0,6-1,0%. Daarmee komen deze bronnen in het onderzoek op respectievelijk de vijfde en negende plaats van bronnen van ernstige hinder door geur.

De regels in het omgevingsplan zorgen door het aanhouden van de aangegeven afstand voor een verspreiding van geur, waardoor deze in het algemeen aanvaardbaar zal zijn. Dat zal niet in alle gevallen zo zijn, bijvoorbeeld door de eerbiedigende werking of door bijzondere omstandigheden. In die gevallen is het mogelijk bij maatwerk aanvullende maatregelen voor te schrijven, zodat de geur alsnog aanvaardbaar is.

Redenen overdracht van regels naar decentraal niveau

Onder de Omgevingswet gebeurt het reguleren van de blootstelling van gevoelige en kwetsbare gebouwen en locaties aan geur, geluid, trillingen en veiligheidsrisico's niet meer door middel van algemene rijksregels rechtstreeks aan individuele bedrijven, maar door middel van regels in het omgevingsplan. De regering heeft daarvoor bij de stelselherziening van het omgevingsrecht gekozen, omdat dit meerdere voordelen biedt:

1. Gemeenten kunnen, voor zover instructieregels daartoe ruimte geven, gebiedsgericht maatwerk leveren, gericht op een balans tussen ontwikkelmogelijkheden voor woningbouw en activiteiten. Met het omgevingsplan kan een gemeente als dat nodig of wenselijk is per gebiedstype bepalen welke immissies aanvaardbaar zijn. Hiermee kunnen de gemeenten ook cumulatie in de afwegingen betrekken en regels stellen die voorkomen dat door cumulatie de gevoelige gebouwen en locaties bovenmatig worden belast.
2. Betere bescherming van bestaande bedrijven. Ondernemersorganisaties wijzen al jaren op het probleem van de «oprukkende woningbouw». Op basis van de instructieregels zal de gemeente bij een wijziging van het omgevingsplan dat nieuwbouw in de nabijheid van bedrijven mogelijk maakt, nu rekening moeten houden met de immissies van geluid, trillingen en geur op die nieuwbouw.
3. Betere toegankelijkheid van de regels.

Beleidskeuze over al dan niet terughalen naar rijksregels

Net als voor geluid gelden de redenen voor overdracht aan gemeenten nog onverkort. Specifiek voor geur zijn slechts voor enkele specifieke activiteiten regels overgedragen naar het omgevingsplan. De rijksoverheid vindt het niet wenselijk voor deze specifieke activiteiten af te wijken van de algemeen gekozen lijn om de blootstelling van gevoelige en kwetsbare gebouwen en locaties aan geur, geluid, trillingen en veiligheidsrisico's te reguleren door middel van regels in het omgevingsplan.

Overzicht decentrale varianten en opties

Variant D0: voortzetting van de overgedragen regel, gebiedsbreed

Voortzetting van de overgedragen regel is mogelijk. De instructieregels van het Bkl verplichten tot het gebruiken van de term “geurgevoelig gebouw” in plaats van “geurgevoelig object” (zie 10.1) en “bebouwingscontour geur” in plaats van “bebouwde kom” (zie 10.2).

Variant D1: Een andere gemeentebreed geldende regel

De mogelijkheden voor afwijkende regels zijn beperkt door de specifieke instructieregels in het Bkl. De gemeente kan ervoor kiezen de regels te beperken tot de activiteiten die in het Bal zijn aangewezen en de overige gevallen te laten vallen onder een zorgplichtbepaling. Dit geldt vooral voor het opslaan van

gebruikt substraatmateriaal, het opslaan van kuilvoer of vaste bijvoedermiddelen, het biologisch behandelen van dierlijke meststoffen voor of na het vergisten, en het composteren en opslaan van groenafval.

Voor het opslaan van vaste mest is het een optie om regels te laten gelden via specifieke regels voor enkele niet in het Bal aangewezen bedrijfstakken (bijvoorbeeld maneges, kinderboerderijen), waar de regels voor het opslaan van vaste mest deel van uitmaken.

Variant D2: locatiedifferentieerde regel, waarbij verschillende regels gelden voor verschillende delen van het grondgebied van een gemeente

De instructieregels in het Bkl staan deze variant niet toe.

Acties die volgen uit dit programma

Geen specifieke acties voor het Rijk.

10.5 Geur door het exploiteren van zuiveringstechnische werken

Waar te vinden in het omgevingsplan?

- Omgevingsplan § 22.3.6.5 Geur door het exploiteren van zuiveringstechnische werken
- Bkl § 5.1.4.6.2 Geur door het exploiteren van zuiveringstechnische werken

Waar gaan de regels over?

De regels gaan over geur op geurgevoelige objecten door het exploiteren van een zuiveringstechnisch werk.

Het Bal wijst zuiveringstechnische werken aan als activiteit waarvoor rijksregels gelden. Voor zuiveringstechnische werken is altijd een omgevingsvergunning MBA nodig. Verder stelt het Bal eisen voor bodem en lozingen.

Wat is de inhoud van de regels?

Het omgevingsplan bevat waarden voor de geur op geurgevoelige objecten door het exploiteren van een zuiveringstechnisch werk. Voor werken opgericht voor 1 januari 1996 geldt een hogere waarde. Verder geldt een uitzondering voor objecten die nog niet aanwezig waren bij eerdere beoordelingen rond vergunningverlening voor 1 januari 2011, toen het Activiteitenbesluit milieubeheer de waarden ging stellen.

Het Bkl bevat instructies die ertoe strekken dat de toedeling van functies aan locaties vanuit het oogpunt van gezondheid en milieu zo wordt ingevuld dat een aanvaardbaar niveau van bescherming van woningen en andere gevoelige gebouwen wordt bewerkstelligd. Voor geur wordt in het algemeen de precieze invulling grotendeels overgelaten aan de gemeente. Voor geur van het exploiteren van een zuiveringstechnisch werk bevat het Bkl echter een gedetailleerde instructieregel met immissienormen afgeleid van de immissienormen die in het voormalige Activiteitenbesluit milieubeheer waren opgenomen.

Bij het beoordelen van de omgevingsvergunning MBA voor een zuiveringstechnisch werk houdt het bevoegd gezag voor het aspect geur rekening met de regels in het omgevingsplan.

Wat zijn de milieugevolgen van de activiteiten?

Voor de precieze onderbouwing van de regels in het omgevingsplan wordt hier verwezen naar het milieueffectrapport. Daaruit volgt dat bij werken die aan de norm (voor werken opgericht na 1 januari 1996) voldoen geen geurhinder is te verwachten. De geur op geurgevoelige gebouwen door het exploiteren van zuiveringstechnische werken is in het algemeen aanvaardbaar.

Redenen overdracht van regels naar decentraal niveau

Onder de Omgevingswet gebeurt het reguleren van de blootstelling van gevoelige en kwetsbare gebouwen en locaties aan geur, geluid, trillingen en veiligheidsrisico's niet meer door middel van algemene rijksregels rechtstreeks aan individuele bedrijven, maar door middel van regels in het omgevingsplan. De regering heeft daarvoor gekozen omdat dit meerdere voordelen biedt:

1. Gemeenten kunnen gebiedsgericht maatwerk leveren. Met het omgevingsplan kan een gemeente als dat nodig of wenselijk is per gebiedstype bepalen welke immissies aanvaardbaar zijn. Hiermee kunnen de gemeenten ook cumulatie in de afwegingen betrekken en regels stellen die voorkomen dat door cumulatie de gevoelige gebouwen en locaties bovenmatig worden belast.

2. Betere bescherming van bestaande bedrijven. Ondernemersorganisaties wijzen al jaren op het probleem van de «oprukkende woningbouw». Op basis van de instructieregels zal de gemeente bij een wijziging van het omgevingsplan dat nieuwbouw in de nabijheid van bedrijven mogelijk maakt, nu rekening moeten houden met de immissies van geluid, trillingen en geur op die nieuwbouw.

3. Betere toegankelijkheid van de regels.

Dat er desondanks een instructieregel van toepassing is voor geur van het exploiteren van een zuiveringstechnisch werk is omdat de normen in het Activiteitenbesluit milieubeheer al golden. De nota van toelichting merkt hierbij op: “De redenen die er in de afgelopen decennia zijn geweest voor normering op nationaal niveau gelden nog steeds.”

Beleidskeuze over al dan niet terughalen naar rijksregels

Net als voor geluid gelden de redenen voor overdracht aan gemeenten nog onverkort. Specifiek voor geur zijn slechts voor enkele specifieke activiteiten regels overgedragen naar het omgevingsplan. De rijksoverheid vindt het niet wenselijk voor deze specifieke activiteiten af te wijken van de algemeen gekozen lijn om de blootstelling van gevoelige en kwetsbare gebouwen en locaties aan geur, geluid, trillingen en veiligheidsrisico's te reguleren door middel van regels in het omgevingsplan.

Overzicht decentrale varianten en opties

Variant D0: voortzetting van de overgedragen regel, gebiedsbreed

Voortzetting van de overgedragen regel is mogelijk, mits deze wordt aangepast aan de Bkl-instructieregel. Dat betekent een vervanging van de term “geurgevoelig object” naar “geurgevoelig gebouw” (zie 10.1) en vervanging van de term “bebouwde kom” door “bebouwingscontour geur” (zie 10.2).

Variant D1: Een andere gemeentebreed of waterschapsbreed geldende regel

De voorschriften voor geur van het exploiteren van zuiveringstechnische werken die via de overgedragen milieuregels in het omgevingsplan staan, houden rekening met veel verschillende situaties, die zich in een gemeente niet allemaal zullen voordoen. Er zijn in totaal ruim 350 van deze werken, niet iedere gemeente heeft hiermee te maken en het aantal werken per gemeente is laag. De gemeente kan het voorschrift versimpelen, afhankelijk van de precieze situatie.

Zo kan bijvoorbeeld een gemeente die geen zuiveringstechnische werken heeft, volstaan met het opnemen van alleen de basiswaarden of het borgen dat het omgevingsplan vestiging van een zuiveringstechnisch werk niet toestaat. Een gemeente die alleen één of meer zuiveringstechnische werken heeft opgericht na 1 januari 2011 kan volstaan met alleen de basiswaarden.

Variant D2: locatiegedifferentieerde regel, waarbij verschillende regels gelden voor verschillende delen van het grondgebied van een gemeente of waterschap

Dit ligt bij zuiveringstechnische werken niet voor de hand.

Acties die volgen uit dit programma

Geen specifieke acties voor het Rijk.

10.6 Geur bij niet-industriële voedselbereiding

Waar te vinden in het omgevingsplan?

Omgevingsplan § 22.3.15 Niet-industriële voedselbereiding

Waar gaan de regels over?

De regels gaan over het bereiden van voedingsmiddelen in de horeca, bij cateringbedrijven, in bedrijfskantines en in sportkantines. Ook valt daaronder kleinschalige, “ambachtelijke” bereiding van voedingsmiddelen bij bijvoorbeeld slagerijen, bakkerijen, visrokerijen en dergelijke.

Bereiden van voedsel bij huishoudens valt er niet onder.

Wat is de inhoud van de regels?

De regels in het omgevingsplan verplichten de uitvoerder van de activiteit tot het treffen van technische maatregelen. De uitvoerder kan daarbij kiezen tussen:

- Een verhoogde schoorsteen die de afgezogen dampen ten minste 2 m boven de hoogste daklijn van de binnen 25 m van de uitmonding gelegen bebouwing afvoert, of
- Het toepassen van een ontgeuringsinstallatie.
- Bij bereiding met olie of vet is bovendien een vetvangend filter nodig.

Deze maatregelen zijn niet nodig als het mogelijke effect van de geur van de uittredende lucht van een afzuiginstallatie beperkt blijft tot een industrieterrein of bedrijventerrein.

Hierbij geldt een eerbiedigende werking; het treffen van maatregelen is niet verplicht als voor 1 januari 2008 een vergunning voor de activiteit is verleend, of voorschriften golden op grond van het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer, het Besluit woon- en verblijfsgebouwen milieubeheer, het Besluit detailhandel en ambachtsbedrijven milieubeheer of het Besluit jachthavens milieubeheer. Dit geldt alleen voor zover er geen verandering van de activiteit plaatsvindt die leidt tot een toename van de geurbelasting op een geurgevoelig gebouw.

Voor deze activiteit geldt in het Bkl geen specifieke instructieregel, alleen de algemene verplichting dat het omgevingsplan erin voorziet dat de geur door een activiteit op geurgevoelige gebouwen aanvaardbaar is. Gemeenten zijn vrij in de manier waarop ze die verplichting bij deze activiteit invullen.

Wat zijn de milieugevolgen van de activiteiten?

In het RIVM Onderzoek Beleving Woonomgeving 2021 wordt aangegeven bij welke bronnen ernstige hinder wordt ervaren door respondenten. Voor geur van fabrieken en (middenstands)-bedrijven waar de “ambachtelijke” bereiding van voedingsmiddelen onder kan vallen is dat percentage 1,6-1,7%. Voor geur van restaurants en snackbars is dat percentage 0,5-1,2%. Daarmee komen deze bronnen in het onderzoek op respectievelijk de zevende en tiende plaats van bronnen van ernstige hinder door geur. Kantines worden in het onderzoek niet genoemd.

De technische maatregelen zorgen ervoor dat de blootstelling aan geur vermindert door betere verspreiding of door het verminderen van de emissie van componenten die geur veroorzaken. De maatregelen zijn niet in alle gevallen nodig om ervoor te zorgen dat geur op geurgevoelige gebouwen aanvaardbaar is en omgekeerd zijn ze ook niet in alle gevallen voldoende om ervoor te zorgen dat geur op geurgevoelige gebouwen aanvaardbaar is. Dat betekent dat in individuele gevallen vaak aanvullend maatwerk nodig is.

Redenen overdracht van regels naar decentraal niveau

Onder de Omgevingswet gebeurt het reguleren van de blootstelling van gevoelige en kwetsbare gebouwen en locaties aan geur, geluid, trillingen en veiligheidsrisico's niet meer door middel van algemene rijksregels rechtstreeks aan individuele bedrijven, maar door middel van regels in het omgevingsplan. De regering heeft daarvoor bij de stelselherziening van het omgevingsrecht gekozen omdat dit meerdere voordelen biedt:

1. Gemeenten kunnen gebiedsgericht maatwerk leveren, gericht op een balans tussen ontwikkelmogelijkheden voor woningbouw en voor activiteiten. Met het omgevingsplan kan een gemeente als dat nodig of wenselijk is per gebiedstype bepalen welke emissies aanvaardbaar zijn. Hiermee kunnen de gemeenten ook cumulatieve in de afwegingen betrekken en regels stellen die voorkomen dat door cumulatieve gevoelige gebouwen en locaties bovenmatig worden belast.
2. Betere bescherming van bestaande bedrijven. Ondernemersorganisaties wijzen al jaren op het probleem van de «oprukkende woningbouw». Op basis van de instructieregels zal de gemeente bij een wijziging van het omgevingsplan dat nieuwbouw in de nabijheid van bedrijven mogelijk maakt, nu rekening moeten houden met de emissies van geluid, trillingen en geur op die nieuwbouw.

3. Betere toegankelijkheid van de regels.

Beleidskeuze over al dan niet terughalen naar rijksregels

Net als voor geluid gelden de redenen voor overdracht aan gemeenten nog onverkort. Specifiek voor geur zijn slechts voor enkele specifieke activiteiten regels overgedragen naar het omgevingsplan. De rijksoverheid vindt het niet wenselijk voor deze specifieke activiteiten af te wijken van de algemeen gekozen lijn om de blootstelling van gevoelige en kwetsbare gebouwen en locaties aan geur, geluid, trillingen en veiligheidsrisico's te reguleren door middel van regels in het omgevingsplan.

Een optie voor deze activiteit waar de regels vooral uit technische maatregelen bestaan is dat het Rijk de eisen aan deze activiteit blijft stellen als BBT-maatregel die lokaal aan- of uitgezet kan worden. De omschrijving van de technische maatregelen is echter zo algemeen dat niet verwacht wordt dat hier later aanpassing nodig is vanwege technische ontwikkelingen. Voor deze maatregelen geldt juist dat het een meerwaarde heeft dat de gemeente deze aanpast aan lokale omstandigheden. Als een gemeente ervoor kiest te volstaan met de algemene formulering kan dit. Het terugplaatsen van de algemene formulering in een rijksregel heeft daarom geen meerwaarde.

De regels worden gelet op het voorgaande niet teruggehaald.

Overzicht decentrale varianten en opties

Variant D0: voortzetting van de overgedragen regel, gebiedsbreed

Voortzetting van de overgedragen regel is mogelijk, instructieregels verzetten zich daar niet tegen.

Variant D1: Een andere gemeentebreed geldende regel

De gemeente kan op verschillende manieren een andere gebiedsbrede regel stellen:

- De gemeente kan de werkingssfeer van de regels beperken door de kantines uit te zonderen van de technische maatregelen, en te laten vallen onder een zorgplichtbepaling.
- De gemeente kan specifieke aanvullende of vervangende maatregelen laten gelden voor bijvoorbeeld de "ambachtelijke" bereiding van voedingsmiddelen.
- De gemeente kan de eerbiedigende werking beperken in toepassingsgebied of duur of zelfs laten vervallen; bestaande bedrijven kunnen dan individueel beoordeeld worden of ook zonder de technische maatregel de geur aanvaardbaar is.

Variant D2: locatiedifferentieerde regel, waarbij verschillende regels gelden voor verschillende delen van het grondgebied van een gemeente

De gemeente kan voor bepaalde delen van het grondgebied de technische maatregelen aanpassen of zelfs geheel of gedeeltelijk laten vervallen. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk om in een bepaald gebied alleen de ontgeuringsinstallatie voor te schrijven en niet de optie te geven van een verhoogde schoorsteen, omdat dat niet past in het karakter van het gebied.

Acties die volgen uit dit programma

Geen specifieke acties voor het Rijk.

10.7 Voedingsmiddelenindustrie

Waar te vinden in het omgevingsplan?

- Omgevingsplan § 22.3.16 Voedingsmiddelenindustrie
- Bal § 3.4.8 Voedingsmiddelenindustrie

Waar gaan de regels over?

De regels in het omgevingsplan gaan over de voedingsmiddelenindustrie, voor zover die is aangewezen in het Bal, met uitzondering van de vergunningplichtige gevallen.

Wat is de inhoud van de regels?

Het omgevingsplan regelt dat het beginnen met of het uitbreiden van voedingsmiddelenindustrie alleen is toegestaan als nieuwe geurhinder op een geurgevoelig gebouw wordt voorkomen. Datzelfde geldt voor het wijzigen, als die wijziging leidt tot een grotere of andere geurbelasting ter plaatse van een geurgevoelig gebouw.

De gemeente heeft in het omgevingsplan de mogelijkheid om via individueel maatwerk van deze regel af te wijken, maar daarbij moet altijd geborgd zijn dat de geur aanvaardbaar is.

Het Bal stelt een meldplicht in voor de niet vergunningplichtige voedingsmiddelenindustrie, waarbij onder andere de maximale verwerkingscapaciteit en de ligging van de geuremissiepunten worden gemeld. De meldplicht geldt ook voor wijzigingen daarin. Deze meldplicht dekt het beginnen en uitbreiden van voedingsmiddelenindustrie af en een deel van de wijzigingen die leiden tot een grotere of andere geurbelasting ter plaatse van een geurgevoelig gebouw.

Geur van de vergunningplichtige voedingsmiddelenindustrie wordt beoordeeld bij de verlening van de omgevingsvergunning MBA.

Wat zijn de milieugevolgen van de activiteiten?

In het RIVM Onderzoek Beleving Woonomgeving 2021 wordt aangegeven bij welke bronnen ernstige hinder wordt ervaren door respondenten. Voor geur van fabrieken en (middenstands)-bedrijven waar de voedingsmiddelenindustrie onder valt, is dat percentage 1,6-1,7%. Daarmee komt deze bron in het onderzoek op de zevende plaats van bronnen van ernstige hinder door geur.

De aanname bij de voorloper van dit voorschrift in het Activiteitenbesluit was dat bestaande geurhinder al onder de aandacht was en ofwel al naar een aanvaardbaar niveau was teruggebracht ofwel op termijn via ruimtelijke maatregelen of voorschriften die als maatwerk blijven gelden naar dat niveau worden teruggebracht. Door voor te schrijven dat bij nieuwe vestiging en wijziging geen nieuwe geurhinder mag ontstaan, wordt toename van de bestaande hinder voorkomen. In nieuwe situaties die aan het voorschrift voldoen zijn zo aanzienlijke milieugevolgen uitgesloten.

De gemeente kan alleen via maatwerk van het voorschrift afwijken als minimaal een aanvaardbaar niveau van geur is geborgd.

Redenen overdracht van regels naar decentraal niveau

Onder de Omgevingswet gebeurt het reguleren van de blootstelling van gevoelige en kwetsbare gebouwen en locaties aan geur, geluid, trillingen en veiligheidsrisico's niet meer door middel van algemene rijksregels rechtstreeks aan individuele bedrijven, maar door middel van regels in het omgevingsplan. De regering heeft daarvoor bij de stelselherziening van het omgevingsrecht gekozen omdat dit meerdere voordelen biedt:

1. Gemeenten kunnen gebiedsgericht maatwerk leveren, gericht op een balans tussen ontwikkelmogelijkheden voor woningbouw en voor bedrijven. Met het omgevingsplan kan een gemeente als dat nodig of wenselijk is per gebiedstype bepalen welke immissies aanvaardbaar zijn. Hiermee kunnen de gemeenten ook cumulatie in de afwegingen betrekken en regels stellen die voorkomen dat door cumulatie de gevoelige gebouwen en locaties bovenmatig worden belast.
2. Betere bescherming van bestaande bedrijven. Ondernemersorganisaties wijzen al jaren op het probleem van de «oprukkende woningbouw». Op basis van de instructieregels zal de gemeente bij een wijziging van het omgevingsplan dat nieuwbouw in de nabijheid van bedrijven mogelijk maakt, nu rekening moeten houden met de immissies van geluid, trillingen en geur op die nieuwbouw.
3. Betere toegankelijkheid van de regels

Beleidskeuze over al dan niet terughalen naar rijksregels

Net als voor geluid gelden de redenen voor overdracht aan gemeenten nog onverkort. Specifiek voor geur zijn slechts voor enkele specifieke activiteiten regels overgedragen naar het omgevingsplan. De rijksoverheid vindt het niet wenselijk voor deze specifieke activiteiten af te wijken van de algemeen gekozen lijn om de blootstelling van gevoelige en kwetsbare gebouwen en locaties aan geur, geluid, trillingen en veiligheidsrisico's te reguleren door middel van regels in het omgevingsplan.

Overzicht decentrale varianten en opties

Variant D0: voortzetting van de overgedragen regel, gebiedsbreed

Voortzetting van de overgedragen regel is mogelijk, instructieregels verzetten zich daar niet tegen.

Variant D1: Een andere gemeentebreed geldende regel

De gemeente kan op verschillende manieren een andere gebiedsbrede regel stellen:

- De gemeente kan een algemeen voorschrift opnemen dat bij alle activiteiten verplicht dat de geur aanvaardbaar moet zijn, met een inspanningsverplichting om in nieuwe situaties en bij wijzigingen geurhinder zoveel mogelijk te voorkomen. Een dergelijke regel kan ook gelden voor de vergunningplichtige voedingsmiddelenindustrie.
- De gemeente kan de regel combineren met een informatieplicht, zodat naast de meldplicht van het Bal ook alle wijzigingen die leiden tot een grotere of andere geurbelasting ter plaatse van een geurgevoelig gebouw worden doorgegeven.

Variant D2: locatiedifferentieerde regel, waarbij verschillende regels gelden voor verschillende delen van het grondgebied van een gemeente

Deze variant zou bij een gespecialiseerd bedrijventerrein of een combinatie van vergelijkbare bedrijven overwogen kunnen worden.

Acties die volgen uit dit programma

Geen specifieke acties voor het Rijk.

11. Lozingen en bodembescherming

11.1 Lozen van afvloeiend hemelwater dat niet afkomstig is van een bodembeschermende voorziening

Waar te vinden in het omgevingsplan en de waterschapsverordening?

- Paragraaf 22.3.8.2 omgevingsplan
- Afdeling 2.3 waterschapsverordening

Waar gaan de regels over?

De regels gaan over het lozen van afvloeiend hemelwater dat niet afkomstig is van een bodembeschermende voorziening. Dit afvalwater komt vrij bij huishoudens, bedrijven, de openbare ruimte en vele andere activiteiten waarbij regenwater van een verhard oppervlak afstroomt.

Wat is de inhoud van de regels?

De overgedragen milieuregels in het omgevingsplan bevatten regels voor lozen in rioolstelsels en bodem. Deze globaal geformuleerde regels geven aan dat afvloeiend hemelwater alleen dan in een vuilwaterriool wordt geloosd als het lozen op of in de bodem, in een schoonwaterriool of op een oppervlaktewaterlichaam redelijkerwijs niet mogelijk is. Vanwege deze abstracte formulering is de regel niet van toepassing op huishoudens, omdat die daarbij te veel vragen zou oproepen. Maar ook bij andere activiteiten vereist de regel vaak concretisering om daadwerkelijk effect te hebben. Mede om die reden was in de Wet milieubeheer de mogelijkheid geboden aan gemeenten om regels bij verordening te stellen. Voor zover daarvan gebruik is gemaakt zijn de gestelde regels via het overgangsrecht opgegaan in het omgevingsplan.

De overgedragen regel in de waterschapsverordening geeft toestemming op een oppervlaktewaterlichaam te lozen. Zonder deze concrete toestemming zou de vangnetvergunningplicht ertoe leiden dat voor elke lozing van hemelwater een vergunning vereist is, wat niet nodig en ook niet realistisch is.

Voor afstromend hemelwater van provinciale en rijkswegen gelden aanvullend informatieverplichtingen.

Wat zijn de milieugevolgen van de activiteiten?

De lozingen van daken en verhardingen hebben aanzienlijke gevolgen voor de leefomgeving wat de waterkwantiteit betreft, vooral daar waar in het verleden is gekozen voor snelle afvoer naar het oppervlaktewater via rioolstelsels. De huidige manier van omgaan met hemelwater draagt in verschillende gebieden bij aan de droogte problematiek, terwijl elders lozingen van regenwater juist tot wateroverlast kunnen leiden. De uiteindelijke effecten worden mede bepaald door de keuzes bij de invulling van de wettelijke zorglichten over inzameling, transport en zuivering van hemelwater.

Ook vanuit waterkwaliteitsproblematiek kunnen de lozingen gevolgen hebben, onder meer vanwege corrosie van bouwmetalen toegepast in bouwwerken en geleiderails, afspoeling van wegwater, dat ten gevolge van wegverkeer door verschillende stoffen is verontreinigd, of onkruidbestrijding op verhardingen. Verder vindt op alle verharde oppervlakken depositie van stoffen uit de lucht plaats, die via hemelwater afspoelen.

Als hemelwater op vuilwaterriool wordt geloosd kan dat leiden tot overstorten, wat vooral lokaal grote gevolgen kan hebben voor de waterkwaliteit. De verdere aanpak van overstorten is, hoewel de effecten vooral waterkwaliteit betreffen, een waterkwantiteitsvraagstuk.

Redenen overdracht van regels naar decentraal niveau

Onder andere door toename van de bebouwde omgeving en de gevolgen van de klimaatverandering zullen in veel gevallen concrete gebiedsspecifieke maatregelen gericht op deze lozingen nodig zijn. Daarbij gaat het onder andere om afkoppelen van hemelwater van rioolstelsels of tenminste het vertragen van de afvoer van hemelwater. Deels zijn regels daarover al gesteld bij de hiervoor genoemde gemeentelijke verordeningen die in het omgevingsplan zijn opgegaan.

De rijksregels kunnen vanwege onvoldoende zicht op de gebiedsspecifieke problematiek niet de concreetheid bieden die het waterkwantiteitsvraagstuk vereist.

Op het gebied van waterkwaliteit biedt rijksbeleid meer aanknopingspunten, deze liggen vooral in het stoffen- en productenbeleid, en vragen vaak om internationale aanpak.

Beleidskeuze over al dan niet terughalen naar rijksregels

Het terughalen van alle regels naar het Rijk is onwenselijk vanuit het oogpunt van zowel toegankelijkheid als milieubescherming.

Een landelijk geldende regel zal in zijn algemeenheid niet de concreetheid kunnen hebben die wenselijk is gelet op het hemelwatervraagstuk op de langere termijn.

Wel is het denkbaar dat net als bij de overige milieuregels voor een deel van de situaties de “stand der techniek” beschouwing leidt tot een landelijke, locatieonafhankelijke regel. Zo zou een verplichting kunnen opgelegd om in bepaalde gevallen hemelwater op te vangen en voor bepaalde toepassingen te gebruiken. Het zou dan om een regel gaan die geldt onafhankelijk van de vraag of afvoer van hemelwater uiteindelijk via een rioolstelsel plaatsvindt, of direct naar het oppervlaktewater of de bodem plaatsvindt.

Ook op waterkwaliteitsgebied spelen rijksregels een rol, die nog verder kan worden versterkt.

Met het oog op het voldoen aan de KRW-doelen is het KRW-impulsprogramma opgesteld, met als onderdeel de intensivering van maatregelen voor stoffen die tot veel overschrijdingen van KRW-normen leiden. Mocht in de verdere uitwerking van het KRW-impulsprogramma blijken dat voor bepaalde stoffen de lozing van afvloeiend hemelwater vanuit waterkwaliteitsoogpunt verdere aanpak behoeft, zal gezien worden of dit via rijksregels of decentrale regels (Bal, Bbl) zal worden vormgegeven.

Overzicht decentrale varianten en opties

Variant D0: voortzetting van de overgedragen regel, gebiedsbreed

Als zich binnen het gemeentelijk en waterschapsgebied geen belangrijke knelpunten voordoen als gevolg van deze lozingen is het op zich mogelijk om de regels ongewijzigd in het nieuwe deel van het omgevingsplan op te nemen en in de waterschapsverordening ongewijzigd te laten staan, en waar maatregelen nodig zijn, deze reactief via individueel maatwerk op te leggen.

Een aantal verbetermogelijkheden die reden vormden voor verschuiving naar decentrale regels wordt dan niet verzilverd. Het gaat dan met name om toegankelijkheid en voorspelbaarheid van de regels, en meer efficiënte afstemming op eventuele milieuvraagstukken in specifieke gebieden.



Het aandeel gemeenten en waterschappen waarvoor dit ook op langere termijn een adequate oplossing zou bieden is naar verwachting beperkt.

Variant D1: Een andere gemeentebreed of waterschapsbreed geldende regel

Er zijn verschillende redenen die tot stellen van regels aan het lozen van afvloeiend hemelwater kunnen leiden:

a) vanuit de bescherming van doelmatige werking van het rioolstelsel of het zuiveringstechnisch werk kan beperking of spreiding van de lozing noodzakelijk zijn. Voor reeds bestaande bebouwing en verhardingen kan dat leiden tot verplichting van “afkoppelen”

b) vanuit de wens om het grondwater aan te vullen en droogte te voorkomen kan het wenselijk zijn dat afvloeiend hemelwater in de bodem wordt gebracht, en dus niet via andere lozingsroutes afgevoerd. Ook hier kan dat leiden tot afkoppelen in bestaande situaties.

c) vanuit de wens om drinkwater te besparen kan het wenselijk zijn regenwater vast te houden, te behandelen en opnieuw te gebruiken binnen de activiteit waarbij het vrijkomt, waaronder wonen.

Deze verschillende redenen kunnen in verschillende gebieden tot verschillende keuzes leiden. Gelet op de schaalgrootte van gemeenten en waterschappen zal naar verwachting de problematiek binnen het gehele grondgebied van een gemeente of waterschap tot verschillen leiden die het stellen van een gemeentebrede of waterschapsbrede regel bemoeilijken. Het binnen een dergelijke regel onderscheiden van gebieden - niet door gebiedsaanwijzing, maar via algemene omschrijvingen - is ook niet eenvoudig, en bij de toepassing ook niet eenduidig. Een gemeentebrede of waterschapsbrede regel ligt daarom niet voor de hand.

Variant D2: locatiedifferentieerde regel, waarbij verschillende regels gelden voor verschillende delen van het grondgebied van een gemeente of waterschap

Vanuit de bij variant D1 genoemde redenen kunnen gebiedsgericht regels worden gesteld, die voor verschillende delen van de gemeente of het waterschap verschillend kunnen zijn. Via het vastleggen van het werkingsgebied kan voor de lozers de gewenste duidelijkheid worden geboden.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt voor activiteiten die niet onder het Bal vallen de strakke verdeling van bevoegdheden losgelaten. In het voorheen geldend recht konden alleen gemeenten regels stellen aan lozen in de bodem en in rioolstelsels, en alleen waterschappen voor lozen in oppervlaktewater. Deze strakke afbakening geldt niet meer voor activiteiten die het Bal niet regelt, zoals het lozen van regenwater vanuit huishoudens, winkellocaties, opslag- en transportbedrijven. In onderling overleg kunnen gemeenten en waterschappen dus bepalen wie een eventuele regel stelt. Daarbij kunnen de beleidsargumenten een rol spelen. Het ligt voor de hand dat waar het om de bescherming van doelmatige werking van het rioolstelsel of drinkwaterbesparing gaat – zie a) en c) hiervoor – de gemeente de regel stelt, terwijl waar het om vasthouden van regenwater vanwege de grondwaterproblematiek gaat ook het waterschap de regel zou kunnen stellen, binnen stedelijk gebied uiteraard in afstemming met de gemeente waaraan een deel van de “grondwatertaak” is toebedeeld (artikel 2.16, eerste lid, onder a van de Omgevingswet).

Acties die volgen uit dit programma

Geen specifieke acties voor het Rijk. Mocht in het kader van het Impulsprogramma KRW blijken dat voor bepaalde emissieroutes landelijke preventieve regels mogelijk zijn kunnen deze regels in het Bal of Bbl worden opgenomen.

11.2 Lozen van huishoudelijk afvalwater

Waar te vinden in het omgevingsplan en de waterschapsverordening?

- Paragraaf 22.3.8.3 omgevingsplan
- Afdeling 2.4 waterschapsverordening

Waar gaan de regels over?

De regels gaan over het lozen van huishoudelijk afvalwater. Huishoudelijk afvalwater komt vrij bij zowel huishoudens als bedrijven en is omschreven als “afvalwater dat overwegend afkomstig is van menselijke stofwisseling en huishoudelijke werkzaamheden”.

Wat is de inhoud van de regels?

De regels gelden zowel voor lozen in vuilwaterriool als voor lozen in oppervlaktewater of bodem.

Voor lozingen in het vuilwaterriool bevatten de in het omgevingsplan ingevoegde regels naast de specifieke zorgplicht alleen het verbod om voedselresten te vermalen of te versnijden.

Wat het lozen in oppervlaktewater of bodem betreft, bevatten de regels een lozingsverbod als in de nabijheid (basis 40 meter, langere afstand bij omvangrijke lozingen, tot 3000 meter) op een vuilwaterriool kan worden geloosd. Als dat niet kan en op oppervlaktewater of bodem wordt geloosd moet het afvalwater individueel worden gezuiverd. De overgedragen milieuregels in het omgevingsplan bevatten voorwaarden die gelden bij lozen in de bodem, de overgedragen milieuregels in de waterschapsverordening voorwaarden voor lozen op een oppervlaktewaterlichaam. Voor kleine lozingen (tot zes inwonerequivalenten) is er een keuze tussen middelvoorschrift of doelvoorschrift, voor grotere lozingen gelden alleen doelvoorschriften.

De overgedragen milieuregels maken individueel maatwerk bij maatwerkvoorschrift mogelijk.

Wat zijn de milieugevolgen van de activiteiten?

De lozingen van huishoudelijk afvalwater op het vuilwaterriool leveren ondanks de zuivering in zuiveringstechnische werken van waterschappen een belangrijke bijdrage aan de belasting van het Nederlandse oppervlaktewater. Voor veel stoffen die via het rioolstelsel op de zuiveringen van waterschappen terechtkomen zijn de huishoudens de belangrijkste bron.

Zie:

Belasting van het oppervlaktewater door consumenten, 1990-2021 | Compendium voor de Leefomgeving (clo.nl);

Belasting van het oppervlaktewater naar herkomst, 2021 | Compendium voor de Leefomgeving (clo.nl)

Belasting van het oppervlaktewater vanuit riolering en rioolwaterzuivering, 1990-2021 | Compendium voor de Leefomgeving (clo.nl)

De beperkte lozingen direct op oppervlaktewater en bodem (enkele tienduizenden lozingen, rioleringsgraad in Nederland ligt boven 99%) zijn landelijk van marginale betekenis, maar kunnen lokaal wel effect hebben, afhankelijk van aantal lozingen en kenmerken van het watersysteem.

Redenen overdracht van regels naar decentraal niveau

De regels zijn overgedragen aan gemeenten en waterschappen, omdat bij lozing direct op oppervlakte of bodem door het decentraal stellen van regels de toegankelijkheid van de regels kan worden vergroot, waarbij in grote delen van het grondgebied van gemeente en waterschap de regels niet gesteld hoeven worden, omdat directe lozingen daar niet aan de orde zijn. Daar waar lozingen nog wel plaatsvinden en verdere aanpak verdienen is dat via decentrale regels beter mogelijk, waarbij naast strengere regels zo nodig ook een vergunningplicht kan worden ingesteld.

Hoewel lozingen naar een vuilwaterriool milieuhygiënisch zeer relevant zijn, biedt het stellen van regels aan individuele huishoudens via rijksregels of decentrale regels geen oplossing. De emissies zijn in belangrijke mate het gevolg van gebruik van stoffen en producten in huishoudens. Aanpak via productregelgeving ligt meer voor de hand, maar vereist veelal regelgeving op bovennationaal niveau, en regels die gericht zijn tot producenten. De regels voor de huishoudens en bedrijven in de overgedragen milieuregels bestaan daarom alleen uit de zorgplicht en eventueel verbod op voedselrestvermaling en kunnen onderdeel zijn van het omgevingsplan.

Beleidskeuze over al dan niet terughalen naar rijksregels

Bij lozing direct op oppervlakte of bodem is het terughalen van alle regels onwenselijk vanuit het oogpunt van zowel toegankelijkheid als milieubescherming.

Decentrale varianten scoren op beide aspecten aanzienlijk beter.

Wel is het zo dat voor situaties waarin de decentrale regels uitgaan van een septic tank wat betreft de technische normstelling daarover (verwijzing naar NEN-EN norm) naar het Bal zou kunnen worden verwezen, zodat de gemeente of waterschap de technische regels niet zelf hoeft op te nemen. Daardoor zouden bij het eventueel actualiseren van die technische normstelling niet alle omgevingsplannen en waterschapsverordeningen hoeven te worden aangepast, maar alleen het Bal. Het Bal bevat in hoofdstuk 6 al een regel over een septic tank, maar de plaats daarvan leent zich minder voor een verwijzing vanuit omgevingsplannen en waterschapsverordeningen. Via aanpassing van het Bal kan die verwijzing beter mogelijk worden gemaakt. In vervolg op dit programma zal een voorstel voor een dergelijke combinatie van rijksregels en decentrale regels worden uitgewerkt en de wijziging van het Bal in procedure worden gebracht.

Wat betreft lozingen op het vuilwaterriool ligt terughalen naar rijksregels op dit moment niet voor de hand. Wat verder naar de toekomst kijkend, is het mogelijk dat afwijkende vormen van omgaan met huishoudelijk afvalwater worden ontwikkeld die bij toepassing in de praktijk enige nadere regels op rijksniveau vragen. Zo is onder de Crisis- en herstelwet een experiment toegekend over een andere wijze van sanitatie. Ten behoeve van decentrale overheden die een andere wijze van omgaan met huishoudelijk afvalwater overwegen wordt een notitie opgesteld die de ruimte daarvoor in relatie tot de stelsel-AMvB's beschrijft.

Overzicht decentrale varianten en opties

Variant D0: voortzetting van de overgedragen regel, gebiedsbreed

Als zich binnen het gemeentelijk en waterschapsgebied geen knelpunten voordoen als gevolg van deze lozingen, is het op zich mogelijk om de regels ongewijzigd in het nieuwe deel van het omgevingsplan op te nemen en in de waterschapsverordening ongewijzigd te laten staan.

Een aantal verbetermogelijkheden die reden vormden voor verschuiving naar decentrale regels wordt dan niet verzilverd. Het gaat dan met name om toegankelijkheid en voorspelbaarheid van de regels, en meer efficiënte afstemming op eventuele milieuvraagstukken in specifieke gebieden.

Variant D1: Een andere gemeentebreed of waterschapsbreed geldende regel

Voor nieuwe lozingen in de bodem en het oppervlaktewaterlichaam of een ingrijpende wijziging van die lozingen kan in aanvulling op variant D0 een decentrale vergunningplicht worden ingesteld. Omdat inmiddels de meeste gebieden zijn gerioleerd en nieuwe lozingen op oppervlaktewater of bodem beleidsmatig in beginsel onwenselijk zijn, gaat het om een beperkt aantal vergunningen.

Voor de bestaande lozingen komen de regels overeen met variant D0.

Variant D2: locatiegedifferentieerde regel, waarbij verschillende regels gelden voor verschillende delen van het grondgebied van een gemeente of waterschap

Omdat de regels per locatie/gebied kunnen verschillen, kan ook de beleidskeuze meer dan bij gemeente- of waterschapsbrede regels per locatie/gebied verschillen.

Ten opzichte van de gemeente- of waterschapsbrede variant komt er de mogelijkheid bij om via aanwijzing van werkingsgebieden de regels ruimtelijk af te bakenen. Dat kan zowel worden gebruikt voor de beleidskeuze om de regels eenvoudiger en beter toegankelijk te maken, als voor de beleidskeuze om waar nodig naar een ander niveau van milieubescherming toe te werken.

In de hierna beschreven opties worden deze argumenten onderscheiden. Dat leidt tot de volgende opties:

Optie met eenvoudiger en beter toegankelijke regels:

- het in gebieden waar op vuilwaterriool geloosd kan worden, niet laten gelden van regels voor direct lozen.

Opties met ander niveau van milieubescherming:

- een lozingsverbod ofwel op het oppervlaktewater ofwel in de bodem, als een van beide routes in een bepaald gebied de voorkeur verdient;



- het in bepaalde gebieden vergroten van de afstanden waarbinnen lozing op de riolering verplicht is of het verplichten van een verdergaande zuiveringsprestatie;

- het gebiedsgericht afstemmen van de regels op de overheidsvoorzieningen voor inzamelen en zuiveren van het afvalwater.

Kijkend vanuit het gehele gemeentelijke of waterschapsgrondgebied kunnen in verschillende gebieden verschillende opties worden gebruikt.

Acties die volgen uit dit programma

Acties Rijk:

- Een wijziging van het Bal waarmee regels voor septic tank worden opgenomen wordt uitgewerkt en in procedure gebracht.
- Ten behoeve van decentrale overheden die een andere wijze van omgaan met huishoudelijk afvalwater overwogen wordt een notitie opgesteld die de ruimte daarvoor binnen het Bal en Bkl beschrijft.

11.3 Lozen van koelwater bij niet onder Bal vallende activiteiten

Waar te vinden in het omgevingsplan en de waterschapsverordening?

- Paragraaf 22.3.8.4 omgevingsplan
- Afdeling 2.5 waterschapsverordening

Waar gaan de regels over?

De regels gaan over het lozen van koelwater bij milieubelastende activiteiten die niet onder het Bal vallen.

Het Bal bevat een paragraaf (§4.110) met uitgewerkte regels over het lozen van koelwater. Deze paragraaf wordt aangezet voor bedrijfsactiviteiten waarbij relevante koelwaterlozingen verwacht worden. Bij de overige bedrijfsmatige activiteiten die onder het Bal vallen geldt voor het lozen van koelwater de specifieke zorgplicht. Voor activiteiten die niet als milieubelastende activiteit onder het Bal zijn aangewezen (en dus niet onder hoofdstukken 2-5 van het Bal vallen) geldt bij lozen op rijkswater een vergunningplicht (artikel 6.55 Bal).

Wat is de inhoud van de regels?

De overgedragen milieuregels over koelwater bevatten:

- een informatieplicht over het lozen van koelwater;
- de mogelijkheid op schoonwaterriool te lozen, en alleen als dat redelijkerwijs niet mogelijk is, de mogelijkheid op een vuilwaterriool te lozen;
- de mogelijkheid om indien een bepaalde warmtevracht niet wordt overschreden op een oppervlaktewaterlichaam te lozen. De warmtevracht verschilt bij lozen op aangewezen en niet aangewezen oppervlaktewaterlichaam. Hogere warmtevracht kan individueel worden toegestaan;
- de voorwaarde dat aan het te lozen koelwater geen chemicaliën worden toegevoegd.

Wat zijn de milieugevolgen van de activiteiten?

De milieugevolgen van grote koelwaterlozingen kunnen aanzienlijk zijn, zeker als deze samenvallen met lage afvoer en hoge oppervlaktewatertemperatuur. Dit geldt vooral voor koelwaterlozingen direct op oppervlaktewater. De grote koelwaterlozingen vinden plaats vanuit een aantal Bal-activiteiten, waarvoor ook de koelwaterparagraaf van het Bal geldt (§ 4.110 Lozen van koelwater). De overgedragen milieuregels over koelwater zijn hiervoor niet relevant.

De milieugevolgen van de overige koelwaterlozingen die meestal op het vuilwaterriool plaatsvinden zijn veel beperkter. De overgedragen regel in het omgevingsplan is gesteld vanuit de wens om relatief weinig verontreinigde afvalwaterstromen niet via het vuilwaterriool naar het zuiveringstechnisch werk te brengen (dun-water problematiek).

De regels in de waterschapsverordening zijn bedoeld om de warmtevracht richting oppervlaktewater te beheersen.

Er zijn geen gegevens beschikbaar over de invloed die de overgedragen milieuregels in de meer dan 10 jaar dat ze gelden hebben gehad op het lozen van koelwater. Dit heeft er ook mee te maken dat de activiteit niet duidelijk begrensd is. Water kan bij vele activiteiten op kleine schaal worden gebruikt om te koelen, zonder dat diegenen die activiteiten verrichten de lozing van het gebruikte water als koelwaterlozing zouden aanduiden (voorbeeld: koeling scheepsmotoren).

Redenen overdracht van regels naar decentraal niveau

In het systeem van het Bal wordt op twee manieren omgegaan met deelactiviteiten (zoals koelen en daarbij lozen van koelwater) die aan de orde kunnen zijn bij bedrijfsactiviteiten die het Bal in de bedrijfstakhoofdstukken (afdeling 3.3 tot en met 3.11) niet regelt:

a) de milieugevolgen van de deelactiviteit zijn dusdanig dat stellen van rijksregels wenselijk is. Dit gebeurt dan in afdeling 3.2 (bedrijfstakoverstijgende activiteiten);

b) de milieugevolgen noodzaken niet tot stellen van landelijke regels, veelal kan volstaan worden met zorgplicht, en zo nodig kunnen regels decentraal worden gesteld.

Voor koelwater buiten Bal activiteiten is stellen van bedrijfstakoverstijgende regels niet nodig geacht.

Gelet op de beleidskeuze om op het moment van overdracht van lozingsregels naar decentraal niveau de regels in beginsel niet te veranderen en dus ook niet te schrappen, worden in de overgedragen milieuregels ook voor lozingen van koelwater de voorheen geldende regels gecontinueerd. Het meenemen van de regels voor koelwater in de naar omgevingsplan en waterschapsverordening overgedragen milieuregels heeft dus grotendeels een andere dan milieuhygiënische achtergrond. Het aanpassen of schrappen van regels zou vooruitlopen op decentrale besluitvorming, en is vooral om die reden niet gekozen.

Beleidskeuze over al dan niet terughalen naar rijksregels

Er zijn geen nieuwe gegevens die tot heroverweging van de keuze voor niet stellen van rijksregels leiden. Het alsnog opnemen van lozen van koelwater als bedrijfstakoverstijgende activiteit ligt daarom niet voor de hand.

Mocht in de toekomst blijken dat binnen bedrijfstakactiviteiten die het Bal in afdelingen 3.3 tot en met 3.11 regelt en waarbij de koelwaterparagraaf niet is aangezet toch sprake is van relevante koelwaterlozingen, kan overigens alsnog voor aanzetten van die paragraaf worden gekozen.

Overzicht decentrale varianten en opties

Variant D0: voortzetting van de overgedragen regel, gebiedsbreed

Omgevingsplan en waterschapsverordening:

Voortzetting van de overgedragen regel is mogelijk, instructieregels verzetten zich daar niet tegen.

Met de voortzetting wordt wel een verschil in benadering tussen Bal en de decentrale regels in stand gehouden. Bal stelt uitgewerkte regels alleen als relevante koelwaterlozing wordt verwacht en vertrouwt bij de overige activiteiten op zorgplicht. Decentrale regels zouden dan betrekking hebben op alle niet onder Bal vallende koelwaterlozingen, hoe klein ook. De dan geldende voorschriften (informatieplicht, voorkeursvolgorde en warmtevracht) zullen niet altijd worden nageleefd, mede omdat niet duidelijk is wat onder koelwater wordt verstaan. Toezicht op de regels over de warmtevracht ligt bij het waterschap, er is geen meetverplichting bij de lozer. Gelet daarop zal de regel vooral als vangnet worden gebruikt, in gevallen waarin zich knelpunten voordoen. Het waterschap kan dan een meting doen en zo nodig direct handhaven of maatregelen voorschrijven.

Variant D1: Een andere gemeentebreed of waterschapsbreed geldende regel

Omgevingsplan en waterschapsverordening:

Als de gemeente of waterschap een andere gebiedsbrede regel wil stellen, liggen twee mogelijkheden voor de hand:

- als koelwaterlozingen niet tot knelpunten leiden, aansluiting zoeken bij de lijn van het Bal, met voor veel activiteiten alleen de zorgplicht als kader. Als wel relevante koelwaterlozingen worden verwacht bij bepaalde activiteiten, kan vanuit de decentrale regel naar de Bal-paragraaf worden verwezen. Het zou dan gaan om regel gericht op bepaalde activiteiten, die (net als een Bal-regel) niet locatiespecifiek hoeft te zijn.

- als de wens bestaat koelwaterlozingen strakker te reguleren, zou de lijn van de overgedragen milieuregels (informatieplicht + regelen lozingsroute + warmtevracht) ook uitgebreid kunnen worden tot activiteiten die onder het Bal vallen, maar waarvoor het Bal geen concrete regels stelt. Mocht daarvoor gekozen worden, dan is wel aandacht voor de ondergrens wenselijk, vanwege het onduidelijk afgebakende begrip koelwater.

Variant D2: locatiegedifferentieerde regel, waarbij verschillende regels gelden voor verschillende delen van het grondgebied van een gemeente of waterschap

Omgevingsplan:

Een locatiegedifferentieerde regel in het omgevingsplan zou alleen voor de hand liggen als zich locatie-specifiek koelwaterproblemen voor zouden doen. Dit is niet de verwachting.

Waterschapsverordening:

De overgedragen milieuregels maken grof onderscheid tussen aangewezen en niet aangewezen oppervlaktewaterlichamen en koppelen er warmtevrachten aan. Bij een meer op het gebied afgestemde aanpak kan bij de meest kwetsbare wateren een lozingsverbod worden ingesteld, dat zowel binnen als buiten het Bal kan gelden. Voor vanuit oogpunt van koelwaterlozingen niet kwetsbare wateren kan vertrouwd worden op de zorgplicht. Zo nodig kan voor het tussengebied een warmtevracht-regels gelden.

Acties die volgen uit dit programma

Geen directe acties voor het Rijk. Mocht in de toekomst blijken dat binnen bedrijfstakactiviteiten die het Bal in afdelingen 3.3 tot en met 3.11 regelt en waarbij de koelwaterparagraaf niet is aangezet toch sprake is van relevante koelwaterlozingen, kan overigens alsnog voor aanzetten van die paragraaf worden gekozen.

11.4 Lozen vanuit gemeentelijke voorzieningen voor inzameling en transport van afvalwater

Waar te vinden in het omgevingsplan en de waterschapsverordening?

- Paragraaf 22.3.8.7 omgevingsplan
- Afdeling 2.9 waterschapsverordening

Waar gaan de regels over?

Deze regels gaan over het lozen van afvalwater afkomstig uit:

- a. een openbaar ontwateringsstelsel of een openbaar hemelwaterstelsel op een oppervlaktewaterlichaam of op of in de bodem;
- b. een (overstort van) een openbaar vuilwaterriool op oppervlaktewater;
- c. een ander systeem dat in plaats van vuilwaterriool en zuiveringstechnisch werk door gemeente of waterschap wordt toegepast op een oppervlaktewaterlichaam of op of in de bodem

Wat is de inhoud van de regels?

De regels staan de lozingen toe onder de voorwaarde dat het desbetreffende stelsel, riool of systeem voorkomt in het in het gemeentelijk rioleringsplan of in een gemeentelijk rioleringsprogramma opgenomen overzicht en volgens dat plan of programma is uitgevoerd en wordt beheerd.

Wat zijn de milieugevolgen van de activiteiten?

In perioden met regen worden verontreinigingen met het afspoelende hemelwater via regenwaterriolen en overstorten (indien het rioolstelsel overbelast is) rechtstreeks naar het oppervlaktewater afgevoerd.



Voor verschillende stoffen is het aandeel van overstorten en hemelwaterriolen in belasting oppervlaktewater hoog.

Bijvoorbeeld, voor lood is deze bijdrage in 2021 32% ofwel 13,2 ton. Maar: 88% van die hoeveelheid lood komt voor rekening van de regenwaterriolen en overstorten; de resterende 12% komt via de effluenten van rioolwaterzuiveringsinstallaties in het oppervlaktewater.

Bij koper bedraagt het aandeel vanuit riooloverstorten en regenwaterriolen ten opzichte van het totaal van de doelgroep riolering en waterzuivering 60%, bij zink 48%, voor benzo(a)pyreen 60% en voor fluorantheen 40%. De bronnen van deze vrachten zijn voornamelijk afspoeling van verhardingen van verkeers-emissies, atmosferische depositie en/of corrosieprocessen.

Voor de gewasbeschermingsmiddelen glyfosaat en MCPA is het aandeel dat via overstorten en regenwaterriolen het oppervlaktewater bereikt 63% respectievelijk 53% van de totale belasting vanuit de doelgroep riolering en waterzuivering.

Beperking van de emissies kan via aanpak van de primaire bronnen (zoals huishoudens en verkeer) en keuzes bij het rioleren. Wat betreft de primaire bronnen zijn de emissies voor een belangrijk deel het gevolg van de toegepaste producten, waarvan de aanpak primair op rijksniveau of Europees niveau voor de hand ligt. Ook aanpak van atmosferische depositie vereist veelal een hoger schaalniveau dan dat van de gemeente waar de lozingen plaatsvinden.

Redenen overdracht van regels naar decentraal niveau

De rijksregelgeving bestond vanaf de inwerkingtreding van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren uit een vergunningplicht, die formeel gold, maar met name bij schoonwaterstelsels feitelijk niet werd toegepast. Dat gold lang ook voor overstorten, al heeft daarbij uiteindelijk een flinke inhaalslag plaatsgevonden. De gedachte was dat via de vergunningplicht vooral de keuzes bij het rioleren kunnen worden getoetst. Met het Besluit lozen buiten inrichtingen is de vergunningplicht opgeheven en golden algemene regels, die verwezen naar toentertijd wettelijk verplichte gemeentelijke rioleringsplannen. Na inwerkingtreding van die regels groeide het besef dat, veel meer dan regels op papier, samenwerking in het veld op basis van afspraken de voorkeur verdient (Samenwerken op basis van afspraken, VNG, Unie van Waterschappen, ministerie van IenW, 1990). Het gemeentelijk rioleringsprogramma is in lijn daarmee ook niet als verplicht programma in het stelsel van de Omgevingswet opgenomen. In de fase waarin het rioleringsbeleid zich bevindt, ligt het in onderlinge samenwerking aanpakken van de situaties die vanuit de waterkwaliteit problemen opleveren meer voor de hand dan een globale landelijke algemene regel gericht op alle lozingen.

Gelet op de beleidskeuze om op het moment van overdracht van lozingsregels naar decentraal niveau de regels in beginsel niet te veranderen, worden in de overgedragen milieuregels ook voor lozingen vanuit gemeentelijke voorzieningen de regels van het Besluit lozen buiten inrichtingen gecontinueerd.

Beleidskeuze over al dan niet terughalen naar rijksregels

Gelet op hiervoor beschreven ontwikkeling van het rijksbeleid met betrekking tot deze lozingen ligt het terughalen naar rijksregels niet voor de hand. Dit zou immers een "lege regel" opleveren, waardoor alleen de specifieke zorgplicht zou gelden, met mogelijkheid tot maatwerk. De regels voor lozingen op rijkswater zijn ook zo vormgegeven (Artikel 6.55 Bal).

Overdracht van het onderwerp naar omgevingsplannen en waterschapsverordeningen biedt dezelfde mogelijkheid.

Overzicht decentrale varianten en opties

Variant D0: voortzetting van de overgedragen regel, gebiedsbreed

Voortzetting van de overgedragen milieuregels ligt niet voor de hand, mede omdat het gemeentelijk rioleringsprogramma niet meer als verplicht programma geldt, en er dus ook geen inhoudelijke vereisten voor gelden.

Variant D1: Een andere gemeentebreed of waterschapsbreed geldende regel

In lijn met de ontwikkeling van het beleid voor lozingen uit gemeentelijke voorzieningen kunnen de meer uitgewerkte regels worden geschrapt. Indien de waterschapsverordening en het omgevingsplan een specifieke zorgplicht zullen bevatten, kan die zorgplicht ook voor deze lozingen een kader bieden.

Variante D2: locatiedifferentieerde regel, waarbij verschillende regels gelden voor verschillende delen van het grondgebied van een gemeente of waterschap

In aanvulling op variant D1 kunnen probleemgericht voor specifieke lozingen/locaties maatregelen worden geformuleerd en zo nodig worden vertaald in regels, via de maatwerkbevoegdheid als deze aan de specifieke zorgplicht is gekoppeld, of via locatiespecifieke aanpassing van de waterschapsverordening of het omgevingsplan.

Daarbij kan het gaan om zowel maatregelen gericht op de lozing vanuit het stelsel, riool of systeem zelf, als op de lozingen op het stelsel, riool of systeem.

Acties die volgen uit dit programma

Geen specifieke acties voor het Rijk.

11.5 Regels voor het lozen indien de in het Bal aangegeven lozingsroute niet beschikbaar is bij: lozen bij telen, kweken, spoelen of sorteren van gewassen / lozen bij maken van betonmortel / uitwassen van beton

Waar te vinden in het omgevingsplan en de waterschapsverordening?

Lozen bij telen, kweken, spoelen of sorteren van gewassen:

- Paragraaf 22.3.9 omgevingsplan
- Afdeling 2.13 waterschapsverordening

Lozen bij maken van betonmortel:

- Paragraaf 22.3.10 omgevingsplan
- Afdeling 2.14 waterschapsverordening

Uitwassen van beton:

- Paragraaf 22.3.11 omgevingsplan
- Afdeling 2.14 waterschapsverordening

Waar gaan de regels over?

De regels geven aan langs welke route het afvalwater afkomstig van genoemde activiteiten kan plaatsvinden als de in het Bal aangegeven lozingsroute, die milieuhygiënisch de voorkeur verdient, niet beschikbaar is.

Wat is de inhoud van de regels?

De regels van het Bal bevatten voor vele activiteiten een voorkeursroute voor lozingen, waarlangs het afvalwater mag worden geloosd. Soms is deze voorkeursroute echter in redelijkheid niet beschikbaar. Dat heeft vaak te maken met de gebiedssituatie, bijvoorbeeld als de voorkeursroute vuilwaterriool is, maar dat in een gebied niet aangelegd is, of als de voorkeursroute oppervlaktewater is, maar de afstand daartoe te groot is.

In de overgedragen milieuregels is aangegeven, langs welke route het afvalwater geloosd mag worden, als de voorkeursroute niet beschikbaar is.

Wat zijn de milieugevolgen van de activiteiten?

Landelijk worden de milieueffecten van de lozingen vooral bepaald door de voorkeursroute, die in het Bal is vastgelegd. De meeste lozingen vinden namelijk plaats langs die lozingsroute.

De milieueffecten in situaties waarbij deze voorkeursroute niet beschikbaar is, worden vooral bepaald door de kenmerken van het gebied en het aantal lozingen. Landelijk zijn hier geen gegevens over beschikbaar.

Redenen overdracht van regels naar decentraal niveau

Bij de totstandkoming van het Bal is in eerste instantie een regeling opgenomen die de systematiek van het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Besluit lozen buiten inrichtingen continueerde. De desbetreffende paragrafen bevatten wat lozingsroute betreft niet alleen de milieuhygiënische voorkeursroute, maar benoemden ook andere routes, als de voorkeursoptie niet mogelijk was. Bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet is besloten deze algemeen omschreven uitzonderingen op de meest wenselijke lozingsroute naar de overgedragen milieuregels te verplaatsen.

Dit is toegelicht in de nota van toelichting op het Invoeringsbesluit Omgevingswet bij de verschillende paragrafen. De afweging was dat in plaats van een landelijke regeling, de gemeente en het waterschap beter zelf, in onderling overleg, gebiedsgericht kunnen bepalen in welke gevallen de voorkeursroute niet beschikbaar is en welke route dan milieuhygiënisch het beste is, en onder welke voorwaarden. De gemeente en waterschap kunnen de regels schrappen waar ze niet nodig zijn en dus geen meerwaarde hebben, en eventueel concretiseren in delen van de gemeente en waterschap waar ze wel relevant zijn. Dat heeft voordelen wat betreft zowel de bescherming van het milieu als duidelijkheid voor de lozers.

Beleidskeuze over al dan niet terughalen naar rijksregels

Het terughalen van de regels is onwenselijk vanuit het oogpunt van zowel toegankelijkheid als milieubescherming.

Overzicht decentrale varianten en opties

Variant D0: voortzetting van de overgedragen regel, gebiedsbreed

Voortzetting van de overgedragen regel is mogelijk, instructieregels verzetten zich daar niet tegen.

Variant D1: Een andere gemeentebreed of waterschapsbreed geldende regel

Variant D2: locatiedifferentieerde regel, waarbij verschillende regels gelden voor verschillende delen van het grondgebied van een gemeente of waterschap

Regel kan worden beperkt tot het delen van het grondgebied waarin de afwijking nodig is.

Acties die volgen uit dit programma

Geen specifieke acties voor het Rijk.

11.6 Wassen van motorvoertuigen bij niet onder Bal vallende activiteiten

Waar te vinden in het omgevingsplan en de waterschapsverordening?

- Omgevingsplan § 22.3.14; Wassen van motorvoertuigen
- Waterschapsverordening: geen specifieke regels, er geldt vangnetvergunningplicht

Waar gaan de regels over?

De regels gaan over het wassen van motorvoertuigen bij milieubelastende activiteiten die niet onder het Bal vallen.

Onder het Bal valt in ieder geval het wassen voor derden en het aan derden gelegenheid bieden tot wassen (paragraaf 3.8.4, autowasstraat). Ook onder het Bal valt het wassen van het eigen wagenpark bij in het Bal aangewezen milieubelastende activiteiten.

Onder het omgevingsplan vallen de overige situaties, dus het wassen van eigen voertuigen buiten Bal-activiteiten.

Wat is de inhoud van de regels?

Zowel in het Bal als in het omgevingsplan wordt onderscheid gemaakt tussen de specifieke zorgplicht en meer uitgewerkte regels.

Het Bal bevat een paragraaf met uitgewerkte regels voor het wassen. Die paragraaf geldt bij bedrijfstakken waar autowassen op grotere schaal wordt verwacht. Voor de overige activiteiten geldt alleen de zorgplicht.

De uitgewerkte regels in het omgevingsplan gelden voor al het bedrijfsmatig wassen, en maken dus, anders dan het Bal, geen onderscheid tussen bedrijfsactiviteiten waar wassen meer of minder te verwachten is. In het omgevingsplan gelden de meer uitgewerkte regels niet voor het wassen van motorvoertuigen bij wonen, daarvoor geldt alleen de specifieke zorgplicht.

De uitgewerkte regels in het omgevingsplan richten zich op bodembescherming en lozingen.

Wat bodembescherming betreft is een voorziening verplicht, die voorkomt dat water in de bodem komt. Deze verplichting geldt niet als per week ten hoogste één motorvoertuig waarmee geen gewasbeschermingsmiddelen zijn toegepast, uitwendig wordt gewassen.

De lozingsregels verplichten tot lozen in een vuilwaterriool, tenzij per week ten hoogste één motorvoertuig waarmee geen gewasbeschermingsmiddelen zijn toegepast, uitwendig wordt gewassen. In dat geval mag ook in de bodem worden geloosd.

Voor lozingen in een vuilwaterriool gelden regels voor het oliegehalte, tenzij het afvalwater geleid wordt door een slibvangput en olieafscheider.

De grens van maximaal één voertuig wassen per week staat niet in het Bal, gelet op de keuze de meer uitgewerkte regels alleen te laten gelden als wassen waarschijnlijk is. Als er dan wordt gewassen, gaat het redelijkerwijs om meer voertuigen per week.

Wat zijn de milieugevolgen van de activiteiten?

Het wassen van voertuigen waarbij afvalwater in de bodem komt, kan leiden tot verontreiniging van de bodem, waarbij het milieueffect vooral lokaal is. Afvalwater dat via een schoonwaterriool of overstort wordt afgevoerd, kan lokaal tot verontreiniging van oppervlaktewater leiden. Lozingen in het vuilwaterriool worden op een zuiveringstechnisch werk gezuiverd, die de geloosde stoffen grotendeels tegenhoudt.

Er zijn geen gegevens bekend over de omvang van het autowassen buiten de activiteiten waarvoor in het Bal concrete regels voor autowassen gelden. Ook is niet bekend bij welk deel van die lozingen de overgedragen milieuregels tot het aanbrengen van voorzieningen noodzakelijk en bij bestaande bedrijven dus in het verleden hiertoe hebben geleid.

De inschatting is dat buiten de activiteiten waarvoor het Bal concrete regels stelt, lozingen vooral afkomstig zullen zijn van particuliere huishoudens als gevolg van het autowassen op straat of de eigen oprit.

Redenen overdracht van regels naar decentraal niveau

Onderscheid kan worden gemaakt tussen het bedrijfsmatig wassen veelal binnen een grotere activiteit en het wassen door particulieren op straat of de eigen oprit.

Wat betreft wassen binnen een bedrijfsmatige activiteit, stelt het Bal zoals hiervoor aangegeven uitgewerkte regels bij activiteiten waar het wassen naar verwachting vaak voorkomt. Bij de andere activiteiten is de beleidskeuze gemaakt om niet met een nauwelijks handhaafbaar onderscheid naar aantal wasbeurten per week te werken. In plaats daarvan is de keuze om de zorgplicht in die gevallen als kader te gebruiken.

Vanuit deze keuze zouden bij de activiteiten die buiten het Bal vallen naar verwachting zelden de meer uitgewerkte regels van toepassing zijn.

Wat betreft het wassen op straat of de eigen oprit, ligt het voor de hand dat de gemeente hierover een keuze maakt vanuit de lokale situatie. Daarbij kunnen ook andere overwegingen dan alleen belasting van het water een rol spelen, vooral bij bedrijfsmatige activiteiten.

Gelet op de beleidskeuze om op het moment van overdracht van lozingsregels naar decentraal niveau de regels in beginsel niet te veranderen en dus ook niet te schrappen, worden in de overgedragen milieuregels ook voor bedrijven waar autowassen eigenlijk niet wordt verwacht uitgewerkte regels gesteld. Het meenemen van de regels voor autowassen in de naar omgevingsplan overgedragen milieuregels heeft dus grotendeels een andere dan milieuhygiënische achtergrond. Het aanpassen of schrappen van regels zou vooruitlopen op decentrale besluitvorming, en is vooral om die reden niet gekozen.

Beleidskeuze over al dan niet terughalen naar rijksregels

Wat betreft het terughalen naar rijksregels zijn er twee opties.

1) Voor situaties waarin de decentrale regels, ook na decentrale besluitvorming over omgaan met de overgedragen milieuregels, zouden uitgaan van bodembeschermende voorzieningen en/of een olieafscheider en slibvangput, zou de technische normstelling daarover in het Bal kunnen worden opgenomen, waarbij de gemeente of waterschap de regel zou kunnen “aanzetten” door daarnaar te verwijzen. Daardoor zouden bij het eventueel actualiseren van die technische normstelling niet alle omgevingsplannen en waterschapsverordeningen hoeven te worden aangepast, maar alleen het Bal. Deze optie is op zich al mogelijk zonder aanpassing van het Bal, omdat het Bal voor autowassen al een afgebakende paragraaf heeft, waarnaar verwezen kan worden (§ 4.44 Wasstraat of wasplaats).

2) Een verdergaande optie, waarbij het wassen van “eigen” voertuigen binnen de bedrijfsmatige activiteiten (dus niet in de openbare ruimte) wordt opgenomen in afdeling 3.2, bedrijfstakoverstijgende activiteiten. Dit staat echter op gespannen voet met de eerder in het Bal gemaakte keuze om wassen alleen te regelen daar waar het in relevante omvang verwacht wordt, en voor het overige de zorgplicht te hanteren. Zonder een redelijke en handhaafbare ondergrens is de kans ook groot dat de regels veelvuldig zullen worden genegeerd.

Gelet op het bovenstaande wordt voor optie 1 gekozen.

Overzicht decentrale varianten en opties

Variant D0: voortzetting van de overgedragen regel, gebiedsbreed

Voortzetting van de overgedragen regel is mogelijk, instructieregels verzetten zich daar niet tegen. Met de voortzetting wordt wel een verschil in benadering tussen het Bal en de omgevingsplanregel in stand gehouden. Het Bal stelt uitgewerkte regels alleen als autowassen veel plaatsvindt bij een activiteit en vertrouwt bij de overige activiteiten op zorgplicht. Omgevingsplanregels zouden dan betrekking hebben op alle niet onder Bal vallende activiteiten, ook als autowassen niet te verwachten is. Alleen voor huishoudens zou dan de specifieke zorgplicht het enige kader vormen.

Variant D1: Een andere gemeentebreed of waterschapsbreed geldende regel

Als de gemeente een andere gebiedsbrede regel wil stellen, liggen twee mogelijkheden voor de hand:

- als autowassen binnen de gemeente niet tot knelpunten leidt, aansluiting zoeken bij de lijn van het Bal, met voor veel activiteiten alleen de zorgplicht als kader;
- als de wens bestaat autowassen strakker te reguleren, zou de lijn van de overgedragen milieuregels ook uitgebreid kunnen worden tot activiteiten die onder het Bal vallen, maar waarvoor het Bal geen concrete regels stelt. Mocht daarvoor gekozen worden, dan is wel aandacht voor de ondergrens wenselijk, vanwege geringe handhaafbaarheid van de “één auto per week” grens in de overgedragen milieuregels.

Variant D2: locatiedifferentieerde regel, waarbij verschillende regels gelden voor verschillende delen van het grondgebied van een gemeente of waterschap

Bij de locatiedifferentieerde regel kan gedacht worden aan het stellen van regels over wassen op straat in gebieden waar via gescheiden stelsel water vanuit straatkolken nagenoeg direct in het milieu belandt, zonder verdere behandeling.

Acties die volgen uit dit programma

Actie Rijk:

Gelet op de keuze voor optie 1 bij het al dan niet terughalen naar rijksregels zal in vervolg op dit programma worden gezien of aanpassing van het Bal wenselijk is. Dit is vooral afhankelijk van keuze bij vergelijkbare overgedragen milieuregelregels (afvalwater voedselbereiding of huishoudelijk afvalwater bij afwezigheid rioolstelsel).

11.7 Vangnetvergunningplichten voor lozingen in omgevingsplan en waterschapsverordening

Waar te vinden in het omgevingsplan en de waterschapsverordening?

- Artikelen 22.268 en 22.269 omgevingsplan



• Artikel 2.61 waterschapsverordening

Waar gaan de regels over?

De vangnetvergunningplichten gelden voor lozingen op schoonwaterriolen, bodem en oppervlaktewater en hebben betrekking op lozingen waarvoor geen regels zijn gesteld in rijksregelgeving (Bal, Bbl) of de regels van het omgevingsplan of de waterschapsverordening.

De vangnetvergunningplichten zijn de voortzetting van de systematiek “lozing is vergunningplichtig, tenzij expliciet toegestaan” die voor deze lozingsroutes in het voorheen geldende recht gold. Soms had daarbij de toestemming overigens de vorm van een maatwerkvoorschrift.

Wat is de inhoud van de regels?

De vangnetvergunningplichten bepalen dat een vergunning vereist is voor lozingen die niet expliciet via rijksregels of regels in omgevingsplan of waterschapsverordening al zijn toegestaan.

Deze zijn niet van toepassing als:

- toestemming om te lozen volgt uit het omgevingsplan of de waterschapsverordening;
- de lozing plaatsvindt vanuit een milieubelastende activiteit die is aangewezen in hoofdstuk 3 van het Bal;
- de lozing is afkomstig van wonen.

De regels geven ook aan welke gegevens en bescheiden bij een aanvraag om een omgevingsvergunning moeten worden verstrekt.

Wat zijn de milieugevolgen van de activiteiten?

De milieueffecten van de vangnetvergunningplichten zijn niet onderbouwd aan te geven. Er zijn geen gegevens beschikbaar over vergunningen verleend voor lozingen die onder het nieuwe recht onder de vangnetvergunningplichten vallen.

Dit heeft in belangrijke mate ook te maken met het hiervoor al aangehaalde grootschalig negeren van de vergunningplicht.

Het beeld is wel dat het uit eigen beweging aanvragen van een vergunning zelden aan de orde is. De vangnetvergunningplicht heeft daarmee vooral een stok-achter-de-deur karakter.

Redenen overdracht van regels naar decentraal niveau

Beleidskeuze over al dan niet terughalen naar rijksregels

Een landelijk geldende regel hiervoor zou, kijkend naar de uitgangspunten van de Omgevingswet, naar verwachting leiden tot schrappen van vangnetvergunningplichten met decentrale ruimte om regels te stellen. De invulling van die decentrale ruimte zou dan via hierna beschreven varianten en opties kunnen plaatsvinden.

Overzicht decentrale varianten en opties

Variant D0: voortzetting van de regel, gebiedsbreed

(de overgedragen milieuregel, voor zover relevant met inachtneming van het Bkl)

Het is op zich mogelijk om de vangnetvergunningplichten ongewijzigd in het nieuwe deel van het omgevingsplan op te nemen en in de waterschapsverordening ongewijzigd te laten staan. De instructieregels van het Bkl dwingen daartoe niet, maar verzetten zich daar ook niet tegen.

De vangnetvergunningplichten blijven dan deels een papieren werkelijkheid, met name bij directe lozingen op een oppervlaktewaterlichaam en op of in de bodem. Het passief gedogen dat daarbij op ruime schaal aan de orde is, zal worden voortgezet. Dit staat wel op gespannen voet met de uitgangspunten van de Omgevingswet (en eigenlijk het recht in zijn algemeenheid).



Milieueffecten DO-variant

De milieueffecten van de DO-variant verschillen niet van de milieueffecten van de huidige rijksregels. Deze zijn echter, zoals hiervoor al aangegeven, niet te kwantificeren.

Variant D1: Een andere gemeentebreed of waterschapsbreed geldende regel, voor zover relevant met inachtneming van het Bkl

Er zijn verschillende opties denkbaar voor een andere gemeentebreed of waterschapsbreed geldende regel.

De meest vergaande is de vangnetvergunningplichten schrappen, en het voor eventuele ongewenste lozingen inzetten van de specifieke zorgplicht, zoals dat eigenlijk binnen Bal-activiteiten moet gebeuren gelet op de afbakening van de vangnetvergunningplicht.

Een andere optie is inperken van de vangnetvergunningplicht, waarbij de regels voor rijkswater als inspiratie kunnen dienen.

Tenslotte kan de werking van de zorgplicht juist worden uitgebreid, door de afbakening met de Bal activiteiten te schrappen, al dan niet in combinatie met inperken van de vergunningplicht.

Hierna wordt op de opties nader ingegaan.

Variant D1, optie 1:

Schrappen van de vangnetvergunningplichten

In paragraaf 3 is al aangegeven dat de wijze waarop met de vangnetvergunningplicht wordt omgegaan veel overeenkomsten vertoont met de manier waarop specifieke zorgplichten worden toegepast. Door het bevoegd gezag wordt vooral opgetreden bij lozingen die evident schadelijk zijn. Als de lozing evident geen strijd met de zorgplicht oplevert, zal het bevoegd gezag uiteraard geen actie ondernemen. Als het niet eenduidig is of de zorgplicht wordt overtreden, biedt bij schrappen van de vergunningplicht de maatwerkbevoegdheid de mogelijkheid om zo nodig aanvullende informatie van de initiatiefnemer te vragen of maatregelen aan de initiatiefnemer op te leggen waar die zich voortaan aan moet houden.

In het verleden is de vergunningplicht door de milieubeweging soms gebruikt om handelen door de overheid af te dwingen. Dat heeft echter zelden geleid tot daadwerkelijk inzetten van het vergunningen-instrument. Vaker was het zo dat het Rijk in vervolg op de aangespannen procedures overging tot het stellen van algemene regels.

Met het schrappen van de vangnetvergunningplichten vervalt de mogelijkheid om via handhavingsverzoeken die betrekking hebben op handelen zonder vergunning een actie van de overheid proberen af te dwingen. Dat blijft wel mogelijk via de zorgplicht. Verschil is wel, dat bij beroep op de zorgplicht door degene die een actie van het bevoegd gezag vraagt de feitelijke milieugevolgen een rol zouden moeten spelen, terwijl dat bij handelen zonder vergunning in beginsel niet zo is. Ook al zijn de milieugevolgen marginaal kan worden aangevoerd dat in strijd met het recht wordt gehandeld.

Milieueffecten D1, optie 1:

Zoals hiervoor bij D0 is aangegeven zijn de milieugevolgen daarvan niet te kwantificeren.

Omdat wel duidelijk is dat de vergunningplicht in veel gevallen genegeerd wordt zijn geen grote milieueffecten te verwachten.

Variant D1, optie 2:

Beperken van vangnetvergunningplichten tot afvalwater, geloosd via een uitstroomvoorziening

Hiervoor is al aangegeven dat voor lozingen op Rijkswater een vangnetvergunningplicht is behouden, maar beperkt tot lozingen via een uitstroomvoorziening.

Deze benadering zou in ieder geval ook voor lozingen op een oppervlaktewaterlichaam in de waterschapsverordening kunnen worden gevolgd. Omdat de vangnetvergunningplicht daarbij al het in oppervlaktewater brengen van stoffen betreft, dus ook als er geen sprake is van afvalwater of afvalstof, is de vergunningplicht zeer breed en betreft het in theorie miljoenen "lozingen".

Door de aanpassing die voor rijkswater is gedaan ook te volgen in de waterschapsverordening, zal het aantal gedoogsituaties zeer sterk dalen. Zo zal bijvoorbeeld het al genoemde vissen met vislood uit de vergunningplicht wordt gehaald. Dit opent vervolgens de mogelijkheid om er, mocht dat in specifieke situaties wenselijk zijn, algemene regels aan te stellen. Dit kan zelfs een expliciet verbod zijn in bepaalde wateren. Zie in dit verband initiatief van Stichting Gezond Water, gericht tot gemeenten: <https://www.stichtinggezondwater.nl/Home/>

Bij lozingen in de bodem heeft de vergunningplicht alleen betrekking op afvalwater. Dat beperkt aanzienlijk het aantal theoretisch vergunningplichtige activiteiten.

Milieueffecten D1, optie 2:

Zoals hiervoor bij D0 is aangegeven zijn de milieugevolgen daarvan niet te kwantificeren.

Omdat wel duidelijk is dat de vergunningplicht in veel gevallen genegeerd wordt, zijn geen grote milieueffecten te verwachten.

Die zouden uiteraard wel aan de orde zijn als voor een aantal bezwaarlijke lozingen die nu nog worden gedoogd, in plaats van een vergunningplicht algemene regels zouden worden opgesteld.

Variant D1, optie 3:

Koppeling met andere vergunningplichten

Deze variant zou vooral bij lozingen op oppervlaktewater aan de orde kunnen zijn. De waterschapsverordening bevat naast regels voor lozingen ook regels voor beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een waterstaatswerk, en veel lozingen zijn ook een beperkingengebiedactiviteit.

Zo zal een deel van de uitstroomvoorzieningen vergunningplichtig zijn, en is het inhoudelijk logisch dat als er een aanvraag om het aanleggen van een uitstroomvoorziening is gedaan bij beoordelen daarvan ook beschouwd wordt welke lozing beoogd is. Als immers die lozing uiteindelijk niet zou worden toegestaan, is ook het aanleggen van de voorziening onnodig en veelal onwenselijk.

Milieueffecten D1, optie 3:

Bij doordachte koppeling tussen de twee soorten activiteiten kunnen positieve milieueffecten aan de orde zijn. Het kwantificeren daarvan is niet mogelijk, omdat de milieueffecten van de vertreksituatie (variant D0) niet kwantificeerbaar zijn.

Variant D1, optie 4:

Uitbreiden werking van vangnetvergunningplichten tot Bal-activiteiten

Zoals in paragraaf 1 is aangegeven is de argumentatie voor afbakening met in Bal gereguleerde activiteiten voor onbekende lozingen niet sluitend. Een overweging zou kunnen zijn om, als de vangnetvergunningplicht verder wordt beperkt zoals in variant D1, optie 3 of 4, deze vergunningplicht ook te laten gelden als de activiteit wel onder het Bal valt. Dit niet zozeer vanuit een beschouwing van milieugevolgen of risico's, maar vanuit eenvoud en logica.

Milieueffecten D1, optie 4:

Ook hier is geen inschatting van milieugevolgen mogelijk.

Variant D2: locatiegedifferentieerde regel, waarbij verschillende regels gelden voor verschillende delen van het grondgebied van een gemeente of waterschap, voor zover relevant met inachtneming van het Bkl

Het gebiedsgericht differentiëren van de vangnetvergunningplicht ligt niet direct voor de hand. Voor bodemlozingen leiden de provinciale regels voor grondwaterbeschermingsgebieden soms impliciet al tot een mate van differentiatie.

Differentiatie zou wellicht ook aan de orde kunnen zijn in optie 3, als voor koppeling met beperkingengebiedactiviteiten zou worden gekozen, en de invulling daarvan gebiedsgericht zou worden gedifferentieerd.

Variant D2, optie 4:



Ook hier geen inschatting van milieugevolgen mogelijk.

Acties die volgen uit dit programma:

Geen specifieke acties voor het Rijk.