

Evaluatie milieueffecten Activiteitenbesluit

Ministerie van Infrastructuur & Milieu

maart 2015
eindrapport

Evaluatie milieueffecten Activiteitenbesluit

dossier : BD3956-101-100
registratienummer : EPS20150037-LC
versie : Definitief
classificatie : Openbaar

Ministerie van Infrastructuur & Milieu

maart 2015
eindrapport

INHOUD	BLAD
MANAGEMENTSAMENVATTING	3
1 INLEIDING	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Onderzoeksvraag	7
1.3 Afbakening onderzoek	8
1.4 Onderzoeksaanpak	8
1.5 Leeswijzer	11
2 BELEIDSRECONSTRUCTIE	12
2.1 Inleiding	12
2.2 Van vergunningen naar algemene regels	12
2.3 Van Hinderwet naar Activiteitenbesluit	13
2.4 Totstandkoming en ontwikkeling van het Activiteitenbesluit	14
2.5 Samenvattend overzicht totstandkoming algemene regels en Activiteitenbesluit	21
2.6 Beschermingsniveau van algemene regels: branches en activiteiten	25
2.7 Beschermingsniveau van algemene regels: algemene aspecten	27
3 PRAKTIJKONDERZOEK EN BEOORDELING EFFECTEN	33
3.1 Inleiding	33
3.2 Opzet praktijkonderzoek	33
3.2.1 Dossieronderzoek	33
3.2.2 Interviews en gesprekken	34
3.3 Resultaten deel 1: metalectro, voedingsmiddelen en opslag propaan	34
3.3.1 Dossieronderzoek	34
3.3.2 Duiding van de wijzigingen in het beschermingsniveau	39
3.4 Resultaten deel 2: agrarische inrichtingen	44
3.4.1 Dossieronderzoek	44
3.4.2 Duiding van de wijzigingen	46
3.5 Beoordeling van effecten van de wijzigingen in het beschermingsniveau	51
3.5.1 Resultaten deel 1: metalectro, voedingsmiddelen en opslag propaan	51
3.5.2 Resultaten deel 2: agrarische inrichtingen	52
3.6 Slotbeschouwing	54
4 CONCLUSIES	55
COLOFON	57
BIJLAGEN	
1	Geïnterviewde brancheorganisaties, bedrijven, waterschappen en belangengroepen
2	Kaart met bij praktijkonderzoek corresponderende bedrijven
3	Interviewleidraad Omgevingsdiensten
4	Interviewleidraad waterschappen
5	Interviewleidraad branches
6	Moties Tweede Kamer

MANAGEMENTSAMENVATTING

Doel- en vraagstelling

De voorliggende rapportage heeft tot doel uitvoering te geven aan onderstaande moties:

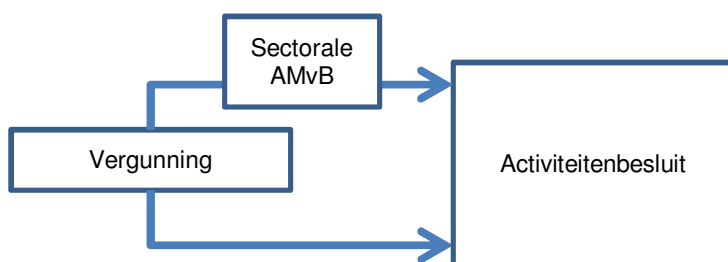
1. Een motie waarin de Kamer de regering verzoekt een assessment uit te voeren van de milieueffecten en gezondheidseffecten van het invoeren van het Activiteitenbesluit en hierover de Kamer voor de behandeling van de Omgevingswet te informeren (*Kamerstukken II 2013/14*, 29383, nr. 218 (Motie De Vries/Van Veldhoven)).
2. Een motie waarin de regering wordt verzocht bij de evaluatie van het Activiteitenbesluit het Planbureau voor de Leefomgeving de effecten van het gewijzigde vergunningsplicht-/meldingsplichtsysteem voor agrarische activiteiten te laten beoordelen op de impact die het besluit heeft op natuur, milieu en de leefomgeving (*Kamerstukken II 2013/14*, 29383, nr. 222 (Motie Van Gerven)).¹

Bovenstaande moties hebben geleid tot de volgende onderzoeksvragen:

- Wat is het gevolg geweest voor de bescherming van het milieu van de invoering van het Activiteitenbesluit?
- Wat is het milieueffect geweest van het onder algemene regels brengen van agrarische activiteiten?

Focus onderzoek

De gevolgen van de invoering van het Activiteitenbesluit zijn in theorie uit te leggen naar effecten van de invoering van een systematiek van algemene regels enerzijds en wijzigingen in de normstelling anderzijds. Het eerste type effecten betreft de gevolgen van de invoering van een systeem van algemene regels, meldingsplicht en de mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften versus een systeem van vergunningen. Overigens golden voor de invoering van het Activiteitenbesluit voor veel activiteiten al algemene regels. In die gevallen is de vergunningplicht via een tussenstap (nl. een sectorale AMvB) overgegaan naar het Activiteitenbesluit.



Het tweede type effecten is het gevolg van wijzigingen in de materiële normstelling en de toepassing daarvan met de invoering van het Activiteitenbesluit. Op deze beide typen oorzaken en effecten richt het voorliggende onderzoek zich.

Het onderzoek is afgebakend tot de effecten als gevolg van de invoering van het wettelijke kader van het Activiteitenbesluit. Uitgangspunt voor de beoordeling van de milieueffecten in dit onderzoek is dat het

¹ I.c.m. *Kamerstukken II 2010/11*, 29383, nr. 000 (was 165) (Motie Dijkgraaf / Snijder-Hazelhof) en *Kamerstukken II 2010/11*, 29383, nr. 172 (Motie Van Gerven/Jacobi).

Activiteitenbesluit door de betrokken overheidsorganisaties conform deze nieuwe systematiek met bijbehorende normstelling wordt uitgevoerd.

Aanpak onderzoek

Het onderzoek heeft plaatsgevonden op basis van een steekproef, waarbij de onderzochte activiteiten en milieueffecten zodanig zijn gekozen dat aannemelijk kan worden gemaakt of het Activiteitenbesluit al dan niet leidt tot effecten op milieu en gezondheid. Een drietal branches/activiteiten is onderzocht op de effecten ten aanzien van geluid, lozingen, lucht, geur en externe veiligheid. Voor agrarische activiteiten zijn geluid en lozingen onderzocht. Het aspect geur wordt voor de agrarische activiteiten in een ander kader onderzocht en is derhalve niet meegenomen in dit onderzoek.

Om de vragen te beantwoorden zijn de volgende stappen doorlopen:

1. **Beleidsreconstructie**
Aan de hand van een beleidsreconstructie zijn de doelstellingen en ontwikkeling van beleid en regelgeving, alsmede de achterliggende beleidstheorie (vooronderstellingen en aannames), in beeld gebracht. Daarnaast is voor de activiteiten en branches waarop dit onderzoek zich richt in beeld gebracht welke gevolgen de invoering van het Activiteitenbesluit heeft.
2. **Praktijkonderzoek**
Er zijn in totaal 30 dossiers onderzocht bij 6 omgevingsdiensten en er zijn gesprekken gevoerd over deze dossiers met 20 toezichthouders. Daarnaast zijn telefonische gesprekken gevoerd met 5 waterschappen, 3 brancheorganisaties (Metaalunie, FME, LTO), een bedrijf en de Stichting Natuur en Milieu.
3. **Analyse wijzigingen beschermingsniveau en beoordeling milieu- en gezondheidseffecten**
De bevindingen uit de beleidsreconstructie en het praktijkonderzoek zijn beoordeeld op hun effecten op milieu en gezondheid. Er is een inschatting gemaakt van de milieueffecten en gezondheidseffecten aan de hand van de geconstateerde verandering in beschermingsniveau.

Resultaten

Uit de beleidsreconstructie blijkt dat de introductie van het Activiteitenbesluit als systeem van algemene regels vanuit juridisch perspectief gezien nauwelijks gevolgen heeft voor het beschermingsniveau. Bij de normstelling is uitgegaan van bestaande normen. Deze zijn overgenomen uit eerdere algemene regels, of uit vergunningen en richtlijnen voor vergunningverlening. Daarnaast is de toepassing van 'Best Beschikbare Technieken' (BBT) uitgangspunt geweest. Met de omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM), maatwerkvoorschriften en gemeentelijke geluidsverordeningen worden voldoende mogelijkheden geboden om in aanvulling op de algemene regels (gebiedsgerichte) voorschriften te stellen indien de specifieke kenmerken van het milieu daarom vragen.

Uit het praktijkonderzoek blijkt dat het Activiteitenbesluit vanuit specifieke praktijksituaties gezien op een aantal aspecten lokaal kan leiden tot een gewijzigd beschermingsniveau. De resultaten zijn hieronder weergegeven voor de metalektrobedrijven, voedingsmiddelenindustrie en opslag propaan (beantwoording motie 1) en voor veehouderij, akkerbouw en glastuinbouw (beantwoording motie 2).

Hoewel dit niet tot de scope van het onderzoek behoorde, is in het praktijkonderzoek en de gesprekken door sommigen wel gesignaleerd dat de wijze van uitvoering van het besluit op dit moment risico's van een verslechtering van het beschermingsniveau in zich draagt met betrekking tot de onderdelen die op basis van de beleidsreconstructie als kritisch worden beschouwd (o.a. toepassing maatwerk).

Het gaat dan voornamelijk om mogelijke effecten als gevolg van aanloopproblemen met de invoering van de nieuwe systematiek in de praktijk, mogelijke effecten als gevolg van de parallelle reorganisatie van de VTH-taken door middel van de introductie van de Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) / Omgevingsdiensten of mogelijke effecten als gevolg van bezuinigingen op deze activiteiten door de betrokken overheden.

Resultaten onderzoek motie 1: wijziging beschermingsniveau

	Criteria	Metalekro-bedrijven	Voedingsmiddelen-industrie	Opslag propaan
Geluid	Niveau (norm)	M	M	
	Transparantie			
	Rechtszekerheid			
	Uitvoerbaarheid			
	Controleerbaarheid	M	M	
	Handhaafbaarheid	M	M	
Lozingen	Niveau (norm)			
	Transparantie			
	Rechtszekerheid			
	Uitvoerbaarheid			
	Controleerbaarheid			
	Handhaafbaarheid			
Lucht	Niveau (norm)			
	Transparantie			
	Rechtszekerheid			
	Uitvoerbaarheid			
	Controleerbaarheid			
	Handhaafbaarheid			
Geur	Niveau (norm)			
	Transparantie			
	Rechtszekerheid			
	Uitvoerbaarheid			
	Controleerbaarheid		M	
	Handhaafbaarheid		M	
EV	Niveau (norm)			
	Transparantie			
	Rechtszekerheid			
	Uitvoerbaarheid			
	Controleerbaarheid			
	Handhaafbaarheid			

Legenda	
	Verbetering milieubeschermingsniveau in Activiteitenbesluit
	Geen wijziging in milieubeschermingsniveau in Activiteitenbesluit
	Risico van verslechtering milieubeschermingsniveau in Activiteitenbesluit
M	Risico van tijdelijke verslechtering milieubeschermingsniveau lokaal niveau, op te vangen via maatwerkvoorschriften

Resultaten onderzoek motie 2: wijziging beschermingsniveau

	Criteria	Veehouderij	Akkerbouw	Glastuinbouw	
Geluid	Niveau (norm)	M		M	M
	Transparantie				
	Rechtszekerheid				
	Uitvoerbaarheid				
	Controleerbaarheid	M			
	Handhaafbaarheid	M			
Lozingen	Niveau (norm)				
	Transparantie				
	Rechtszekerheid				
	Uitvoerbaarheid				
	Controleerbaarheid				
	Handhaafbaarheid				

Legenda	
	Verbetering milieubeschermingsniveau in Activiteitenbesluit
	Geen wijziging in milieubeschermingsniveau in Activiteitenbesluit
	Risico van verslechtering milieubeschermingsniveau in Activiteitenbesluit
M	Risico van tijdelijke verslechtering milieubeschermingsniveau lokaal niveau, op te vangen via maatwerkvoorschriften

Beoordeling wijzigingen in het beschermingsniveau op effecten voor milieu en gezondheid*Motie 1*

De invoering van het Activiteitenbesluit heeft geen gevolgen gehad voor het beschermingsniveau in algemene zin en leidt niet tot aanwijsbare milieu- en gezondheidseffecten. Wel kan op lokaal niveau een (tijdelijke) wijziging in beschermingsniveau optreden die milieu- en gezondheidseffecten kan veroorzaken. De kans hierop bestaat voor het aspect geluid(hinder), in situaties waar sprake is van een relatief stille omgeving (landelijk gebied of woonwijk). Door middel van maatwerkvoorschriften kan in deze situaties voorkomen worden dat deze milieu- of gezondheidseffecten optreden

Motie 2

Ook voor agrarische activiteiten geldt dat de invoering van het Activiteitenbesluit geen gevolgen heeft gehad voor het beschermingsniveau in algemene zin en niet leidt tot aanwijsbare milieu- en gezondheidseffecten. De kans op (tijdelijke) lokale effecten is echter ook bij agrarische activiteiten aanwezig. Ten aanzien van Glastuinbouw treedt mogelijk een positief ecologisch effect op in situaties waar sprake is van zeer gevoelig oppervlaktewater.

Conclusies

Het Activiteitenbesluit leidt als gevolg van de nieuwe systematiek en op onderdelen gewijzigde normstelling voor de onderzochte branches en activiteiten niet tot significante milieu- en gezondheidseffecten, uitgezonderd mogelijke risico's op (tijdelijke) verslechtering in bepaalde lokale situaties. Deze kunnen veelal worden opgevangen door maatwerkvoorschriften. De (lichte) aanscherping van de voorschriften voor directe lozingen voor Glastuinbouw hebben mogelijk een positief ecologisch effect bij lozingen in zeer gevoelig oppervlaktewater.

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

Bij de behandeling van de Evaluatie van het Activiteitenbesluit in de Tweede Kamer, in mei 2014, zijn twee moties ingediend:

1. Een motie waarin de Kamer de regering verzoekt een assessment uit te voeren van de milieueffecten en gezondheidseffecten van het invoeren van het Activiteitenbesluit en hierover de Kamer voor de behandeling van de Omgevingswet te informeren (*Kamerstukken II 2013/14*, 29383, nr. 218 (Motie De Vries/Van Veldhoven)).
2. Een motie waarin de regering wordt verzocht bij de evaluatie van het Activiteitenbesluit het Planbureau voor de Leefomgeving de effecten van het gewijzigde vergunningsplicht-/meldingsplichtsysteem voor agrarische activiteiten te laten beoordelen op de impact die het besluit heeft op natuur, milieu en de leefomgeving (*Kamerstukken II 2013/14*, 29383, nr. 222 (Motie Van Gerven)).²

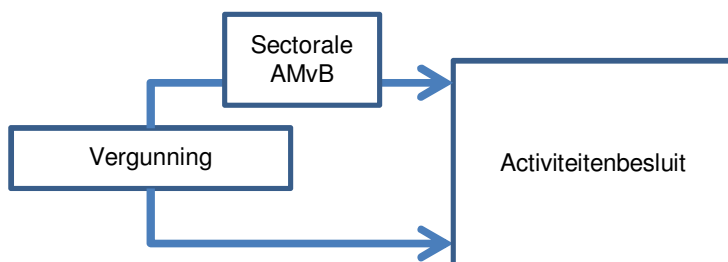
De staatssecretaris zegde toe beide moties te zullen uitvoeren. De voorliggende rapportage is erop gericht om informatie te verschaffen en inzicht te creëren in de milieueffecten van het Activiteitenbesluit, zodat een antwoord kan worden gegeven op de vragen uit de moties.

1.2 Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag valt in twee delen uiteen:

1. Wat is het gevolg geweest voor de bescherming van het milieu van de invoering van het Activiteitenbesluit?
2. Wat is het milieueffect geweest van het onder algemene regels brengen van agrarische activiteiten?

De gevolgen van de invoering van het Activiteitenbesluit zijn in theorie uit te leggen naar effecten van de invoering van een systematiek van algemene regels enerzijds en wijzigingen in de normstelling anderzijds. Het eerste type effecten betreft de gevolgen van de invoering van een systeem van algemene regels, meldingsplicht en de mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften versus een systeem van vergunningen. Overigens golden voor de invoering van het Activiteitenbesluit voor veel activiteiten al algemene regels. In die gevallen is de vergunningplicht via een tussenstap (nl. een sectorale AMvB) overgegaan naar het Activiteitenbesluit.



² I.c.m. *Kamerstukken II 2010/11*, 29383, nr. 000 (was 165) (Motie Dijkgraaf / Snijder-Hazelhof) en *Kamerstukken II 2010/11*, 29383, nr. 172 (Motie Van Gerven/Jacobi).

Het tweede type effecten is het gevolg van wijzigingen in de materiële normstelling en de toepassing daarvan met de invoering van het Activiteitenbesluit. Op deze beide typen oorzaken en effecten richt zich het voorliggende onderzoek.

1.3 Afbakening onderzoek

1. Effecten als gevolg van de invoering van het wettelijke kader

Het onderzoek is afgebakend tot de effecten als gevolg van de invoering van het wettelijke kader van het Activiteitenbesluit. Er is niet onderzocht in hoeverre in de uitvoering wordt voldaan aan (de randvoorwaarden van) het wettelijke kader. Uitgangspunt voor de beoordeling van de milieueffecten in dit onderzoek is dat het Activiteitenbesluit door de betrokken overheidsorganisaties conform deze nieuwe systematiek met bijbehorende normstelling wordt uitgevoerd.

Effecten als gevolg van aanloopproblemen met de invoering van de nieuwe systematiek in de praktijk³, effecten als gevolg van de parallelle reorganisatie van de VTH-taken door middel van de introductie van de Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) / Omgevingsdiensten of effecten als gevolg van bezuinigingen op deze activiteiten door de betrokken overheden, zijn geen onderwerp van onderzoek in voorliggende rapportage, omdat deze buiten de systematiek en normstelling liggen, zoals vastgelegd in het Activiteitenbesluit.

2. Focus op enkele specifieke activiteiten en branches en specifieke effecten

De evaluatie geeft een goed onderbouwde indicatie op basis van een beknopte steekproef of het Activiteitenbesluit al dan niet leidt tot effecten op milieu en gezondheid aan de hand van een onderzoek naar een aantal specifiek geselecteerde activiteiten en branches, waarbij het onderzoek zich heeft gericht op een aantal specifiek benoemde effecten.

1.4 Onderzoeksaanpak

Aanpak in drie stappen

De onderzoeksvraag wordt zowel vanuit een juridisch-theoretische invalshoek benaderd in de beleidsreconstructie als vanuit een meer praktijkgerichte invalshoek in het praktijkonderzoek en de beoordeling van de effecten. In het praktijkonderzoek worden zowel dossiers bestudeerd als gesprekken met toezichthouders van RUD's gevoerd die duiding kunnen geven aan deze dossiers, ook in relatie tot andere dossiers, die zij in behandeling hebben. Dit leidt tot een onderzoeksaanpak in drie stappen, die voor beide deelonderzoeken zal worden gehanteerd:

a. Beleidsreconstructie

Aan de hand van een beleidsreconstructie wordt in beeld gebracht wat de formele gevolgen van de invoering van een systeem van algemene regels voor de praktijk zijn geweest. Door middel van een beleidsreconstructie worden de doelstellingen en ontwikkeling van beleid en regelgeving, alsmede de achterliggende beleidstheorie (vooronderstellingen en aannames), in beeld gebracht.

b. Praktijkonderzoek

Op basis van een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk is inzicht verkregen in de werking van het Activiteitenbesluit in een aantal concrete situaties. Hiertoe zijn 30 dossiers onderzocht bij 6

³ Vgl. de conclusies uit: Royal HaskoningDHV, 2013, Evaluatie Activiteitenbesluit 2008 – 2012.

omgevingsdiensten en zijn gesprekken gevoerd over deze dossiers met 20 toezichthouders. Daarnaast zijn telefonische gesprekken gevoegd met 5 waterschappen, 3 brancheorganisaties (Metaalunie, FME, LTO), 1 bedrijf en de Stichting Natuur en Milieu.

- c. Analyse wijzigingen beschermingsniveau en beoordeling milieu- en gezondheidseffecten
De bevindingen uit de beleidsreconstructie en het praktijkonderzoek zijn beoordeeld op hun effecten op milieu⁴ en gezondheid. Er is een inschatting gemaakt van de milieueffecten en gezondheidseffecten aan de hand van de geconstateerde verandering in beschermingsniveau.

Deelvraag 1: branches en milieuaspecten

Om de gevolgen van de invoering van het Activiteitenbesluit voor de bescherming van het milieu (deelvraag 1) in beeld te brengen richt het onderzoek zich op enkele branches en activiteiten die (recent) zijn overgegaan van vergunningen⁵ naar het Activiteitenbesluit, om zo veel als mogelijk een onderbouwde indicatie te krijgen van de effecten van het Activiteitenbesluit. Hiertoe zijn enkele branches en activiteiten geselecteerd waar mogelijk een effect kan optreden. Er zijn branches geselecteerd met activiteiten met een zekere bedrijfs grootte en omvang, die mogelijk gevolgen voor het milieu hebben en tevens effect kunnen hebben op de gezondheid. Tot slot is geselecteerd op activiteiten die verschillen qua complexiteit en geografische spreiding.

Voor deelvraag 1 zijn de volgende branches en activiteiten geselecteerd:

1. Metalektro
2. Voedingsmiddelenbranche
3. Propaanopslag

Veel van de bedrijven in de metalektro-branchen zijn in de eerste fase van het Activiteitenbesluit overgegaan van vergunningplicht naar algemene regels. Het gaat dan onder andere om inrichtingen voor lassen, solderen, lijmen of kitten van metalen, uitvoeren van oppervlaktebehandelingen van metalen. Voor de voedingsmiddelenbranche geldt dat deze eerste fase⁶ en in de tweede fase, eerste⁷ en derde⁸ tranche zijn toegevoegd.

Ten slotte zijn propaanopslagen beschouwd. Uiteraard golden voor deze opslagen sinds lange tijd al algemene regels (8.40 AMvB); met de invoering van het Activiteitenbesluit is de systematiek⁹ van de normstelling gewijzigd (binnen een gesteld gelijkblijvend beschermingsniveau), waardoor het interessant is te onderzoeken of deze wijziging gevolgen heeft gehad. Daarnaast ziet deze activiteit specifiek op het milieuaspect externe veiligheid, een aspect dat bij de metalektro en voedingsmiddelenbranche mogelijk onderbelicht blijft.

Voor deelvraag 1 ligt de focus op die milieuaspecten waarvoor wat betreft het beschermingsniveau een goede vergelijking te maken is tussen vergunningvoorschriften en algemene regels en waarvoor een relatie met gezondheid te leggen is. Het onderzoek richt zich op vijf milieuaspecten: geluidhinder, indirecte

⁴ Voor de aspecten lozingen en emissies betekent dit (ook) een ecologisch oordeel over de effecten.

⁵ Het gaat hier met name om de omgevingsvergunning-milieu (of milieuvergunning).

⁶ Zelfslachtende slagerijen.

⁷ Zoals koude vleesverwerking.

⁸ De voedingsmiddelenindustrie.

⁹ De wijze waarop moet worden vastgesteld of aan de afstandseisen wordt voldaan is gewijzigd. Waar dit voorheen afhankelijk was van de omvang van het reservoir en de objectcategorie, wordt dit nu bepaald door de omvang van het reservoir en de bevoorradingsfrequentie.

lozingen, emissies naar de lucht, geur en externe veiligheid. Deze milieuaspecten zijn overigens, gelet op de aard en omvang van de geselecteerde branches en activiteiten, de bepalende milieuaspecten. Bij de metaalkro-bedrijven zijn bijvoorbeeld de voorschriften voor lasrookemissies bepalend. Bij de voedingsmiddelenbranche zijn dat geluidhinder en geur.

Deelvraag 2: activiteiten en milieuaspecten agrarische sector

Het onderzoek naar het milieueffect van het onder algemene regels brengen van agrarische activiteiten (deelvraag 2) richt zich op enkele specifieke activiteiten binnen de agrarische sector, te weten:

1. Veehouderijen
2. Akkerbouwbedrijven¹⁰
3. De activiteiten op een glastuinbouwbedrijf

Het onderzoek zal zich zo veel als mogelijk richten op activiteiten van agrarische bedrijven die (recent) zijn overgegaan van vergunningplicht naar algemene regels. Voor wat de milieuaspecten betreft zal het onderzoek voor de agrarische sector zich richten op geluid en directe lozingen. Het aspect geur zal in een andere evaluatie worden beschouwd. Andere milieuaspecten blijven buiten beschouwing.¹¹

Analysekader

De analyse richt zich op de belangrijkste onderdelen van het systeem van het Activiteitenbesluit: i. de meldingensystematiek, ii. De normstelling en iii. (de mogelijkheid tot het stellen van) maatwerkvoorschriften. Ter beoordeling van deze drie onderwerpen zijn zes criteria gehanteerd: transparantie, rechtszekerheid, uitvoerbaarheid, controleerbaarheid, handhaafbaarheid en niveau van normstelling. Bij deze criteria gaat het in hoofdzaak om de volgende vragen:¹²

- *transparantie*: Is het voorschrift eenvoudig vindbaar?
- *rechtszekerheid*: Is duidelijk wat wordt verlangd van het bedrijf?
- *uitvoerbaarheid*: Is datgene wat verlangd wordt, in de praktijk mogelijk?
- *controleerbaarheid*: Zijn overtredingen van het voorschrift eenvoudig vast te stellen?
- *handhaafbaarheid*: Is eenvoudig een bestuurlijke sanctie op te leggen?
- *niveau van normstelling*: is de (getalsmatige) norm versoepeld of strenger geworden?

Hieraan ligt de vooronderstelling ten grondslag dat al naar gelang het voorschrift:

- vindbaar is;
- duidelijk is wat op grond van dat voorschrift van de drijver van een inrichting verwacht wordt;
- de drijver kan voldoen aan hetgeen het voorschrift van hem vraagt;
- een overtreding van het voorschrift is vast te stellen;
- naleving van dat voorschrift via het opleggen van een bestuurlijke sanctie werkbaar is, of
- wanneer een norm (getalsmatig) strenger of minder streng is geworden, dit gevolgen heeft voor het beschermingsniveau.

¹⁰ Voor akkerbouwbedrijven gelden al langere tijd algemene regels. Deze bedrijven waren enkel vergunningplichtig in het geval het een gemengd bedrijf betrof of andere vergunningplichtige activiteiten plaatsvinden.

¹¹ Andere milieugevolgen spelen in termen van te verwachten effecten op milieu en gezondheid een ondergeschikte rol. Aspecten zoals fijn stof, stikstofemissies en meststoffen worden in andere regelgeving gereguleerd, bijvoorbeeld in het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij of via de Natuurbeschermingswet.

¹² Vgl. Duijkersloot e.a. 'Algemeen geregeld, goed geregeld? Een onderzoek naar de effecten van algemene regels ten opzichte van een vergunningstelsel in de watersector', Rapport RWS 2010.

Scoort een voorschrift goed dan wel slecht op deze criteria, dan is dat een aanwijzing dat het beschermingsniveau vooruit dan wel achteruit gaat, met de mogelijk optredende positieve of negatieve effecten voor het milieu of de gezondheid.

Een achteruitgang in beschermingsniveau hoeft immers niet automatisch te betekenen dat effecten op milieu en gezondheid optreden. Verruiming van de normstelling betekent niet dat de norm door de betreffende inrichting meteen wordt opgevuld. Ook kunnen door het toepassen van maatwerkvoorschriften op lokaal niveau dergelijke effecten worden voorkomen.

In de beleidsreconstructie ligt de nadruk op de eerste twee criteria en het laatste criterium; de overige criteria staan in het praktijkonderzoek centraal, aangezien deze sterk afhankelijk zijn van de toepassing van het voorschrift in concrete situaties.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat de beleidsreconstructie. In de eerste paragrafen (2.1-2.4) wordt de totstandkoming van algemene regels en het Activiteitenbesluit beschreven. Daarna zal dieper worden ingegaan op het beschermingsniveau van het Activiteitenbesluit. In hoofdstuk 3 worden de resultaten van het praktijkonderzoek gepresenteerd (3.1-3.4) en wordt een inschatting van de effecten op milieu en gezondheid gegeven (3.5). Hoofdstuk 4 bevat ten slotte de conclusies.

2 BELEIDSRECONSTRUCTIE

2.1 Inleiding

In het kader van dit onderzoek is de historie van algemene regels in het omgevingsrecht in beeld gebracht, met daarbij speciale aandacht voor de ontwikkeling van het Activiteitenbesluit. Daarnaast is voor de activiteiten en branches waarop dit onderzoek zich richt in beeld gebracht welke gevolgen de invoering van het Activiteitenbesluit heeft.

2.2 Van vergunningen naar algemene regels

Lange tijd was de vergunning het middel bij uitstek om het gedrag van burgers en bedrijven te reguleren: er bestonden geen algemene regels. Voordat een inrichting mocht worden opgericht en inwerking gebracht, moest een vergunning worden aangevraagd, waarin specifieke milieutechnische voorschriften werden gesteld. Het individualiseren door middel van een vergunning is echter een ingrijpend en arbeidsintensief instrument en de wetgever neemt daarom sinds de jaren tachtig afscheid van het vergunningstelsel voor inrichtingen en heeft daarvoor in de plaats een stelsel geïntroduceerd waarin de vergunningplicht voor bepaalde inrichtingen is vervangen door algemene regels. Op dit moment is het uitgangspunt dat inrichtingen onder de werking van algemene regels vallen en dat de vergunningplicht voor een inrichting een uitzondering betreft.

Er zijn drie redenen voor het gebruik van algemene regels: i) de uitvoeringspraktijk, ii) deregulering en het verminderen van de administratieve lasten¹³ en iii) het niveau van de regulering.¹⁴ De vrijgekomen capaciteit door de ingebruikname van algemene regels (bestuurlijke lasten) zou – zo volgt uit verschillende nota's van toelichtingen bij de algemene regels - worden ingezet voor het toezicht op de naleving.¹⁵ Ook wordt een grotere rechtszekerheid als voordeel genoemd van algemene regels¹⁶ en kan in zijn algemeenheid een grotere rechtsgelijkheid worden verwezenlijkt.¹⁷

Het verschil tussen een vergunningplicht voor een inrichting en het moeten voldoen aan algemene regels is dat bij de toepassing van algemene regels een individuele beoordeling vooraf van de milieugevolgen van de in de inrichting verrichte activiteiten achterwege blijft. De reden hiervoor is dat er veel bedrijven zijn die gelijksoortige activiteiten verrichten en waaraan dezelfde regels worden gesteld. Op een dergelijke beoordeling vooraf is de vergunning(plicht) nu juist wel gestoeld. Algemene regels betreffen dus een pakket standaardvoorschriften dat geldt voor een gespecificeerde groep inrichtingen. De voorschriften gelden algemeen en een ieder die een inrichting drijft moet aan dezelfde set voorschriften voldoen, voor zover dezelfde activiteiten worden verricht.

¹³ Tot 1 januari 2013 is de administratieve lastenreductie 354 miljoen euro geweest (*Kamerstukken II* 2013/14, 29383 nr. 214), met de vierde tranche wordt een verdere reductie van ca. 44 miljoen euro beoogd (*Stcr.* 2014, 17509, p. 100).

¹⁴ Houweling 2006, p. 28-39; *Kamerstukken II* 1978/ 79, 15 027, nr. 8, p. 7.

¹⁵ Zie bijv. Lozingenbesluit vaste objecten (*Stb.* 1998, 43, p. 22).

¹⁶ Voordat de activiteit is gestart, is immers al duidelijk aan welke voorwaarden moet worden voldaan.

¹⁷ Voor alle partijen gelden (in beginsel) dezelfde voorwaarden.

De voorspelbaarheid van de verplichtingen voor bedrijven, is als gevolg van de algemene regels dus groot.¹⁸ Maatwerk is, in tegenstelling tot de vergunningverlening, niet het uitgangspunt, maar wel mogelijk.¹⁹ Onder de werking van algemene regels is dus wel differentiatie mogelijk in de toepassing. Deze 'maatwerkvoorschriften' vormen daarmee een nadere uitwerking of nuancering van de algemene regels. Het biedt de mogelijkheid tot een aanvulling of afwijking op de algemene regels wanneer die in een concreet geval niet voldoende specifiek zijn ofwel te stringent blijken.

Wanneer een handeling onder de reikwijdte van algemene regels valt, hoeft geen uitgebreide vergunningprocedure te worden gevolgd, zoals hiervoor al werd aangegeven. Het kan overigens wel het geval zijn dat de algemene regels een meldingsplicht bevatten en dat voor de activiteit een toestemming vooraf aangevraagd moet worden via een reguliere (korte) vergunningprocedure. Door te melden raakt het bestuur op de hoogte dat een handeling plaatsvindt en wie voor de gemelde handeling aansprakelijk is. De meldingsplicht stelt het bestuur in staat om te bezien of aan de algemene regels wordt voldaan en indien nodig handhavend op te treden. Op dit moment vallen ca. 390.000 inrichtingen onder de werkingssfeer van het Activiteitenbesluit.

Voor een aantal activiteiten uit het Activiteitenbesluit bestaat sinds 1 januari 2011 wel een 'toestemming vooraf'. Deze wordt Omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) genoemd. Voor de OBM geldt de reguliere voorbereidingsprocedure.²⁰

2.3 Van Hinderwet naar Activiteitenbesluit

Onder de Hinderwet (Hw) werd het in de jaren tachtig mogelijk om op rijksniveau vergunning vervangende algemene regels vast te stellen.²¹ Deze mogelijkheid om algemene regels op te stellen werd neergelegd in artikel 2a van de Hw.²² In 1987 verschenen de eerste vier AMvB's ex artikel 2a van de Hw.²³ Met de inwerkingtreding van de Wet milieubeheer op 1 maart 1993²⁴ is de wettelijke grondslag niet langer neergelegd in artikel 2a van de Hw, maar artikel 8.40 en 8.44 Wm.²⁵

¹⁸ Duijkersloot e.a., 2011, 'Algemeen geregeld, goed geregeld? Een analyse van onderzoeken naar de werking van algemene regels in het licht van de doelstellingen voor de vernieuwing van het omgevingsrecht', Milieu en Recht, 2011, p. 576-585.

¹⁹ De wettelijke bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften is neergelegd in art. 8.42 lid 1 en 3 Wm jo art. 1.2 Activiteitenbesluit.

²⁰ Deze procedure is opgenomen in hoofdstuk 4 van de Algemene wet bestuursrecht.

²¹ Stb. 1981, 409; Kamerstukken II 1977/78, 15 027, nrs. 1-4.

²² Art 2a van de Hinderwet luidde voor zover relevant: "*Bij algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het eerste lid kan worden bepaald dat het in artikel 2, lid 1 gestelde verbod niet geldt voor het oprichten, in werking hebben, uitbreiden of wijzigen van de in de maatregel bedoelde inrichtingen, dan wel voor het veranderen van in zodanige inrichtingen gebezigde werkwijzen.*"

²³ Stb. 1987, 470; 471; 472 en 473.

²⁴ Stb. 1993, 42 en Stb. 1993, 103.

²⁵ Zowel onder de Hinderwet als onder de Wet milieubeheer vonden diverse onderzoeken plaats naar de werking van de algemene regels in de praktijk. Genoemd worden: E.J. Dame, 1986, Verwachtingen algemene regels Hinderwet; Th. G. Drupsteen, 1987, Notitie over enkele vraagpunten rond het stelsel van algemene regels en meldingen in de milieuwetgeving; TwynstraGudde, 1987, Uitvoering Hinderwet bij brood- en banketbakkerijen, propaanopslaginrichtingen vóór invoering standaard-voorschriften; N.M. Van der Grijp & J.W. van der Linden, 1991, Evaluatie van de algemene regels Hinderwet, Ervaringen met het "Besluit brood- of banketbakkerijen Hinderwet" en het "Besluit opslag propaan Hinderwet"; R. Uylenburg.

Met ingang van 1 januari 2008 zijn 12 AMvB's op basis van artikel 8.40 Wm opgegaan in één besluit: het Besluit algemene regels voor inrichtingen²⁶, aangeduid als het Activiteitenbesluit milieubeheer.²⁷ Het gros van de algemene regels is in dit besluit te vinden.²⁸ Slechts een select aantal onderwerpen is nog via een aparte AMvB ex artikel 8.40 Wm geregeld. Het is bovendien de bedoeling om met de vierde tranche tweede fase nog meer inrichtingen onder de reikwijdte van het Activiteitenbesluit te brengen dan nu het geval is.²⁹ Het Activiteitenbesluit is op dit moment de grootste en belangrijkste AMvB met algemene regels op het gebied van het milieu.

Definitie inrichting in het omgevingsrecht

In het omgevingsrecht worden activiteiten veelal verricht binnen 'inrichtingen'. Uit de wettekst van artikel 1.1 lid 1 Wet milieubeheer (Wm) wordt een inrichting omschreven als:

"elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht."

Een inrichting is vergunningplichtig ex artikel 1.1 lid 3 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) wanneer zij als zodanig is aangewezen in het Besluit omgevingsrecht (Bor). Een inrichting hoeft echter niet vergunningplichtig te zijn.

De hoofdregel die sinds 1 januari 2008 geldt, is dat inrichtingen onder de werking van algemene regels (AMvB's) vallen.³⁰ De algemene regels waaronder een inrichting valt, worden opgesteld op grond van artikel 8.40 Wm. Uit het eerste lid van artikel 8.40 Wm volgt waartoe de vaststelling van algemene regels dient: bij het vaststellen van de algemene regels moet – in het licht van de bestaande toestand van het milieu - rekening worden gehouden met de gevolgen die de activiteit heeft voor het milieu en de mogelijkheden waarop het milieu kan worden beschermd tegen vervuulende elementen van de activiteit. Tevens moeten de algemene regels het gebruik van de beste beschikbare technieken (BBT) voorschrijven voor de activiteit.

2.4 Totstandkoming en ontwikkeling van het Activiteitenbesluit

Het Activiteitenbesluit is een besluit dat in fases tot stand is gekomen. Met de inwerkingtreding in 2008 was het besluit nog niet voltooid, maar was een eerste aanzet gedaan tot de samenvoeging en stroomlijning van verschillende bestaande Wet milieubeheer-ambv's in het Activiteitenbesluit. De ontwikkeling van het Activiteitenbesluit wordt onderscheiden in twee fasen.

e.a., 2002, De nieuwe algemene regels ingevolge artikel 8.40 Wet milieubeheer, ECWM 2002/10; Duijkersloot e.a. 'Algemeen geregeld, goed geregeld? Een onderzoek naar de effecten van algemene regels ten opzichte van een vergunningstelsel in de watersector', Rapport RWS 2010. Daarnaast kan nog worden genoemd P. Houweling, 2006, Van vergunning naar algemene regel (diss. Tilburg), Den Haag: BJu.

²⁶ Stb. 2007, 415.

²⁷ Stb. 2012, 441.

²⁸ Recentelijk zijn bijvoorbeeld de agrarische AMvB's aan het Activiteitenbesluit toegevoegd (Stb. 2012, 441).

²⁹ Zie voor de wijzigingen onder de 3^e tranche Stb. 2012, 558. Onder de 4^e tranche zullen vermoedelijk binnenkort nog een aantal wijzigingen worden doorgevoerd in het Activiteitenbesluit. Zie voor het ontwerp wijzigingsbesluit *Stcrt.* 2014, 17509 en voor de ontwerp wijzigingsregeling *Stcrt.* 2014, 20654.

³⁰ Stb. 2006, 606, *Kamerstukken II* 2005/06, 30 483, nrs. 1-3.

De eerste fase is afgerond met de inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit op 1 januari 2008.³¹ De tweede fase richt zich op uitbouw en verbetering van het Activiteitenbesluit.

Fase 1

Het samenvoegen in 2008 van verschillende 'branchegerichte' AMvB's in het Activiteitenbesluit vond plaats in het kader van het in 2003 gestarte project 'Herijking en modernisering van de VROM-regelgeving', dat mede voortvloeide uit de MDW-operatie.³² De algemene regels zijn hierbij tegen het licht gehouden in het project 'Modernisering algemene regels'.³³ Het project richtte zich op de samenvoeging van verschillende AMvB's tot één besluit (nl. het Activiteitenbesluit) en moest leiden tot een versoering, vereenvoudiging en uniformering van de daarin opgenomen algemene regels, met als randvoorwaarde een gelijkblijvend milieubeschermingsniveau. Meer concreet richtte het project zich op de eerste plaats op de stroomlijning van AMvB's tot regels met een zo algemeen mogelijke werking³⁴ en ten tweede werd nagestreefd dat 20.000 vergunningplichtige bedrijven overgeheveld werden naar de werkingssfeer van de algemene regels. Dit laatste moest bovendien leiden tot een aanzienlijke verlaging van de administratieve lasten.³⁵ De belangrijkste uitgangspunten waren:

- De nieuwe algemene regels dienen relevante en herkenbare milieudoelen. Activiteiten met een geringe milieubelasting worden niet of slechts globaal gereguleerd.
- De nieuwe algemene regels moeten goed uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. Dit betekent voor de inhoud van de voorschriften onder meer dat ze helder, eenduidig en ook voor kleine inrichtingen hanteerbaar dienen te zijn. Daar waar dit lastig is, biedt ICT ondersteuning.
- De nieuwe algemene regels zijn zoveel mogelijk uniform, maar bieden ook ruimte voor flexibiliteit en innovatie.
- Het onder algemene regels brengen van vergunningplichtige inrichtingen levert een reductie van administratieve lasten op.

Het project heeft geleid tot wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer³⁶ en het opstellen van ontwerp voor het Activiteitenbesluit.³⁷ De samengevoegde 'geharmoniseerde en geschoonde' branchegerichte AMvB's werden ondergebracht onder het Activiteitenbesluit.³⁸ Het Activiteitenbesluit is op 1 januari 2008 in werking getreden. Hiermee werd Fase 1 afgerond.

³¹ *Stb.* 2007, 416. De volgende bedrijfstakken zijn onder de werking van het Activiteitenbesluit gebracht: laboratoria en praktijkruimten; natuursteenbewerkende industrie; mechanische textielverwerking bij relatief kleine bedrijven; vellen-offsetdrukkerijen; traditionele schietverenigingen; humane crematoria; koude vleesverwerking (uitsnijden van vlees en pluimvee en verpakken van vleeswaren op industriële schaal); recreatieve visvijvers.

³² Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit. Van 1994 tot 2003 heeft de overheid in de MDW-operatie gewerkt aan de modernisering van wetgeving. De doelstellingen van deze operatie waren het verlagen van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven, meer ruimte geven voor marktwerking en verbeteren van de kwaliteit van wetten.

³³ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 200 XI, nr. 7 en *Kamerstukken II* 2004/05, 29 383, nr. 27.

³⁴ Dat wil zeggen voor alle activiteiten zo veel als mogelijk gelijklopende regels.

³⁵ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 383, p. 5.

³⁶ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 483; *Stb.* 2006, 606.

³⁷ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 618, nr. 1.

³⁸ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 618 en 29 383, nr. 2, p. 2.

Gevolgen voor het beschermingsniveau

Voor wat de milieueffecten betreft wordt in de nota van toelichting opgemerkt dat uitgangspunt is dat de vereenvoudiging en versobering van de regels niet mogen leiden tot een lager beschermingsniveau, zowel voor wat betreft inrichtingen die al onder algemene regels vielen als inrichtingen die vergunningplichtig waren en nu onder de algemene regels vallen.

Daartoe zijn enerzijds de milieudoelen overgenomen die reeds werden nagestreefd met de 8.40-AMvB's. Hierbij is getracht de drijver van een inrichting zelf meer mogelijkheden te geven om te bepalen hoe concrete doelen worden bereikt. Slecht uitvoerbare of handhaafbare voorschriften zijn aangepast of geschrapt; verschillende regels die op hetzelfde onderwerp zagen, zijn geharmoniseerd. De toepassing van de BBT is hierbij het uitgangspunt.

Door deze flexibilisering, versobering en stroomlijning van de voorschriften wordt het niveau van milieubescherming niet aangetast. Eerder zal het een positief milieueffect hebben, omdat toezicht en handhaving effectiever kunnen plaatsvinden (meer focus, beter handhaafbaar) en ook omdat het draagvlak voor de regels is vergroot, aldus de nota van toelichting.

Fase 2

In het kader van de tweede fase van het project modernisering van de algemene regels zijn meer vergunningplichtige inrichtingen onder de werking van het Activiteitenbesluit gebracht. Dit project maakt deel uit van het programma Slimmere regels, Betere uitvoering en Minder lasten (SBM).³⁹ Naar aanleiding van vervolgonderzoek is voorgesteld om meer bedrijven onder de werking van het Activiteitenbesluit te brengen.⁴⁰ Homogeniteit en omvang van de branche zijn hierbij belangrijke indicatoren. Vanwege de diversiteit aan activiteiten die onder het Activiteitenbesluit moeten worden gebracht, is de tweede fase opgeknipt in meerdere tranches.

Fase 2, eerste tranche

De eerste tranche is in werking getreden op 1 januari 2010⁴¹ en diende ertoe om zogenaamde *quick wins* in het Activiteitenbesluit te integreren.⁴² Op basis van onderzoek en overleg is geconcludeerd dat bepaalde bedrijfstakken relatief snel en eenvoudig onder het Activiteitenbesluit konden worden gebracht en dus *quick wins* zijn te realiseren. Deze bedrijfstakken zijn dan ook in vergaande mate homogeen en van een zekere omvang. Het gaat om de recreatieve visvijvers, de humane crematoria, de vellen-offsetdrukkerijen, de mechanische textielverwerking, de laboratoria en praktijkruimten, de natuursteenbewerkende industrie en de koude vleesverwerking. De regulering van deze bedrijven past naadloos in de structuur van het (toenmalige) Activiteitenbesluit. Bovendien zijn deze bedrijfstakken zelf positief over regulering door middel van algemene regels ten opzichte van de vergunningplicht en zijn zij ook bereid geweest om mee te werken aan het opstellen van voorschriften om deze bedrijfstakken binnen het Activiteitenbesluit te reguleren.⁴³

³⁹ *Kamerstukken II* 2008/09, 29 393, nr. 107.

⁴⁰ Van Vliet Milieumanagement, 2007, Bedrijfstakken onder algemene regels tweede tranche; InfoMil, 2008, Bedrijfstakken afvalsector onder algemene regels in de 2e tranche.

⁴¹ *Stb.* 2009, 479; tegelijkertijd hiermee werden wijzigingen ten aanzien de regels voor windturbines aangebracht (*Stb.* 2010, 749).

⁴² E. Alders, '2008 – 2013: Vijf jaar Activiteitenbesluit', *Bouwrecht* 2013/31. Alders omschrijft de *quick wins* als "de bedrijven waarvoor de bestaande algemene regels eigenlijk als afdoende konden worden beschouwd, ofwel waarvoor het relatief eenvoudig was om daarvoor een pakket specifieke algemene regels op te stellen."

⁴³ Daarnaast zijn de inrichtingen voor het traditioneel schieten door dit wijzigingsbesluit onder de werking van het Activiteitenbesluit gebracht, naar aanleiding van een Kamermotie (motie Vietsch c.s., *Kamerstukken II* 2007/08, 29383, nr. 90).

Gevolgen voor het beschermingsniveau

Over de milieueffecten meldt de nota van toelichting hetzelfde als de nota van toelichting van de eerste fase. Bij het opstellen van het wijzigingsbesluit tweede fase, eerste tranche, gold als uitgangspunt dat met dit besluit een gelijkwaardig (milieu)beschermingsniveau werd nagestreefd als het (milieu)beschermingsniveau dat op basis van de milieuvergunningplicht werd nagestreefd. Bij vergunningverlening geldt als uitgangspunt dat de best beschikbare technieken (BBT) worden toegepast, die veelal uitgewerkt zijn in branchedocumenten, zoals Werkboeken met milieumaatregelen, de rapporten van de Commissie Integraal Waterbeheer en de Nederlandse emissierichtlijn lucht (NeR). Bij het opstellen van het wijzigingsbesluit is gebruikgemaakt van deze documenten en richtlijnen. Derhalve is bij het opstellen van het wijzigingsbesluit van dezelfde uitgangspunten uitgegaan, waardoor voor de onder dit besluit vallende inrichtingen in beginsel eenzelfde (milieu)beschermingsniveau wordt gegarandeerd als het (milieu)beschermingsniveau dat met de milieuvergunningplicht werd bereikt.

Fase 2, tweede tranche

De tweede tranche is in werking getreden op 1 januari 2011⁴⁴ en had met name betrekking op bedrijven in de afvalbranche.⁴⁵ Deze activiteiten zijn geclusterd in de tweede tranche, omdat voor het reguleren van afvalgerelateerde activiteiten door middel van algemene regels een notificatieprocedure⁴⁶ doorlopen dient te worden.

Omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM)

Met de inwerkingtreding van de tweede tranche is ook de regeling ingevoerd dat bedrijven voor bepaalde in het Activiteitenbesluit geregelde activiteiten een omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) behoeven.⁴⁷ Deze regeling is echter niet opgenomen in het Activiteitenbesluit, maar in het Besluit omgevingsrecht (Bor).

De OBM wordt voorbereid met de reguliere procedure en geweigerd⁴⁸ indien het bevoegd gezag oordeelt dat een m.e.r. moet worden doorlopen. Wanneer wordt geoordeeld dat een m.e.r. niet nodig is, kan de vergunning worden verleend en zijn de algemene regels van het Activiteitenbesluit van toepassing op die inrichting. In geval van een weigering, dan moet voor deze activiteiten een omgevingsvergunning via de uitgebreide procedure worden voorbereid, waar een m.e.r. onderdeel van uitmaakt.

Daarnaast geldt de regeling van de OBM voor aangewezen categorieën van activiteiten⁴⁹ vanwege bepaalde milieuaspecten.

⁴⁴ Stb. 2010, 781. Tevens wordt hier richtlijn nr. 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen genoemd (PbEU L 312), die op 12 december 2010 omgezet diende te zijn.

⁴⁵ De volgende bedrijfstakken zijn onder de werking van het Activiteitenbesluit gebracht: sectoren die producten repareren of anderszins geschikt maken voor hergebruik (bijvoorbeeld kringloopwinkels); bedrijven die in hun eigen productieproces afvalstoffen inzetten in plaats van grondstoffen; autodemontagebedrijven; recyclingbedrijven (metaal, kunststof en overige); rioolwaterzuiveringsinstallaties; milieustraten, KCA-depots, gemeentewerven; bunkerstations voor de binnenvaart; opslag van bouwstoffen, grond en baggerspecie zonder behandeling; opslag van teruggenomen afvalstoffen; opslaan van afvalstoffen van eigen werkzaamheden buiten de inrichting; bedrijven waarin genoemde activiteiten worden gecombineerd.

⁴⁶ RL 2006/12/EG (voormalige Kaderrichtlijn afvalstoffen).

⁴⁷ Art. 2.1 lid 1 onder i Wabo jo art. 2.2a en 5.3a Bor.

⁴⁸ Art. 5.13b, eerste lid, van het Bor.

⁴⁹ Art. 2.2a Bor: afvalstoffen, houden van dieren, voedingsmiddelen, materiaalbewerking, installaties en overige activiteiten.

Indien het bevoegd gezag van oordeel is dat vanwege specifieke lokale milieuaspecten (zoals geur, geluid, of luchtkwaliteit) of de cumulatie daarvan de activiteit niet wenselijk is, wordt de OBM geweigerd.⁵⁰ In dat geval mag de activiteit niet op die plaats worden uitgevoerd. Wordt de OBM verleend, dan gelden de regels uit het Activiteitenbesluit.

De OBM heeft als doel om ervoor zorg te dragen dat het Activiteitenbesluit aansluit bij de regelgeving over milieueffectrapportage (m.e.r.). Door de regeling van de OBM wordt voorkomen dat (ten onrechte geen m.e.r. zou worden doorlopen. Anderzijds zorgt de OBM ervoor dat voor de daarin genoemde Activiteiten vooraf een gebiedsspecifieke afweging wordt gemaakt met betrekking tot de milieuhygiënische toelaatbaarheid daarvan.

Gevolgen voor het beschermingsniveau

Voor wat betreft de milieueffecten bevat de nota van toelichting dezelfde overwegingen als die van de eerste tranche.

Fase 2, derde tranche

De derde tranche is in werking getreden op 1 januari 2013⁵¹ en bracht de betonindustrie, binnenschietbanen, paintball-activiteiten, onderhoudsplaatsen voor trams, metro's en treinen, rubber- en kunststofindustrie en grafische industrie en ten slotte voedingsmiddelenindustrie onder de werkingsfeer van het Activiteitenbesluit.⁵² Deze branches zijn in de derde tranche geregeld vanwege de hogere complexiteit ervan; nader onderzoek bleek nodig, waardoor deze niet meekonden bij de eerste tranche (quick wins).

Gevolgen voor het beschermingsniveau

Voor wat betreft de milieueffecten, wordt het uitgangspunt uit de nota van toelichting van de eerste en tweede fase herhaald.

Toevoeging agrarische activiteiten

Tezamen met de inwerkingtreding van de derde tranche zijn ook agrarische activiteiten opgenomen in het Activiteitenbesluit.⁵³ Het ging zowel om inrichtingen die al onder algemene regels vielen (het Besluit landbouw milieubeheer, Besluit Glastuinbouw en het Besluit mestbassins milieubeheer) alsook inrichtingen die voorheen vergunningplichtig (omgevingsvergunning-milieu) waren.

⁵⁰ Art. 5.13 Bor.

⁵¹ *Stb.* 2012, 558.

⁵² De volgende bedrijfstakken zijn onder de werking van het Activiteitenbesluit gebracht: Rubber- en kunststofverwerking (uitgezonderd het schuimen of expanderen met bepaalde blaasmiddelen); Industrieel vervaardigen van voedingsmiddelen (uitgezonderd diervoederindustrie en bedrijven met een productie boven de IPPC-grens (Bijlage 1, categorie 6.4 van de Richtlijn industriële emissies); Schietinrichtingen (binnenschietbanen en paintball); Betonindustrie (betonmortel- en betonproductenindustrie); Grafische industrie (rotatieoffset, flexodruk en verpakkingsdiepdruk); Onderhoudsplaatsen voor trams, metro en treinen (spoorwegemplacements blijven vergunningplichtig); Het Besluit emissie-eisen middelgrote stookinstallaties (Bems) opgenomen in het Activiteitenbesluit en de vergunningplicht voor het verstoken van bepaalde brandstoffen in een stookinstallatie zijn opgeheven. Hierdoor is de vergunningplicht voor onder andere houtgestookte stookinstallaties vervallen.

⁵³ *Stb.* 2012, 441 en *Stb.* 2012, 643. Het Besluit landbouw milieubeheer, het Besluit glastuinbouw, het Besluit mestbassins milieubeheer, het Lozingenbesluit bodembescherming en het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij zijn komen te vervallen.

Met deze wijziging is voor in totaal 8.100 inrichtingen de (uitgebreide) omgevingsvergunningplicht (milieu) vervallen. Van deze 8.100 hebben 6.400 inrichtingen (voornamelijk intensieve veehouderij) nog wel een OBM nodig (zie hiervoor) en hoeven 1.700 inrichtingen alleen nog maar een melding in te dienen (bij oprichting of verandering). Bij deze laatste categorie gaat het onder andere om veredelingsbedrijven, gemengde bedrijven en om het houden van meer dan 10 schapen, 5 paarden, 10 geiten, 25 stuks pluimvee, 25 konijnen of 10 overige landbouwhuisdieren.

Daarbij zijn bij deze wijziging ook de regels uit het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij en het Lozingenbesluit bodembescherming in het Activiteitenbesluit opgenomen. Dit brengt met zich mee dat het Activiteitenbesluit ook van toepassing is geworden op agrarische activiteiten die deels of geheel plaatsvinden buiten de begrenzing van de inrichting⁵⁴, bijvoorbeeld de teelt van gewassen in de open lucht zoals substraatteelt in potten, containers of andere substraathouders of het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen in de akkerbouw of de fruitteelt. Aan dergelijke activiteiten worden uitsluitend regels gesteld op grond van de Waterwet, de Wet bodembescherming of de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

Op grond van het Lozingenbesluit bodembescherming was het lozen op of in de bodem verboden, behoudens ontheffing. Er werden in de praktijk zeer weinig ontheffingen aangevraagd en afgegeven. Door de inbouw van het Lozingenbesluit bodembescherming in het Activiteitenbesluit vervalt deze ontheffingsplicht en worden algemene regels gesteld aan het lozen op of in de bodem.⁵⁵

Daarnaast is met deze wijziging een groot aantal watervergunningplichtige activiteiten onder algemene regels gebracht. Het gaat om ongeveer 4.100 watervergunningplichtige bedrijven. De grootste groep bestaat uit bloembollenbedrijven in de permanente bollenteelt gebieden (ca. 1.075), bedrijven met pot- en containerteelt (ca. 700) en agrarische loonwerkers (ca. 500). Kleinere branches zijn onder meer de witlof- en paddenstoelenteelt. Voor IPPC-inrichtingen is ten slotte de watervergunningsplicht eveneens komen te vervallen voor activiteiten waarvoor in dit wijzigingsbesluit algemene regels zijn opgenomen.

Gevolgen voor het beschermingsniveau

In de nota van toelichting op dit besluit wordt (wederom) aangesloten bij de overwegingen ten aanzien van de milieueffecten bij de eerste drie tranches van de tweede fase. Wel wordt in de nota van toelichting nog aanvullend opgemerkt dat van de gelegenheid gebruik is gemaakt om (nieuwe) regels te stellen aan lozingen bij glastuinbouw. Dit laatste vloeide voort uit een autonome beleidsontwikkeling.⁵⁶

Opname van Activiteiten uit de RIE

Naast de regulering van de agrarische activiteiten in het Activiteitenbesluit is met de derde tranche een deel van de Richtlijn Industriële Emissies (RIE) via het Activiteitenbesluit geïmplementeerd.⁵⁷

⁵⁴ Art. 1.1 Wet milieubeheer.

⁵⁵ Het gaat onder meer om de volgende soorten lozingen: percolatiewater en perssap, was- en spoelwater van melkinstallaties, schrobwater van varkens- of rundveestallen en uitloopruimten, waswater van voertuigen voor veevervoer, condenswater uit kassen, uitlekwater van substraatmatten, brijn van omgekeerde osmose, terugspoelwater uit ontijzeringsinstallaties, spoel- en koelwater uit de champignonteelt, reinigingswater van glasopstanden, spui- en drainwater van substraatteelt, proceswater van witloftrek, koelwater van de teelt van bloemen onder glas, spoelwater van spuitapparatuur en restanten dompelbaden.

⁵⁶ Glamil, zie hierna par. 2.4.

⁵⁷ *Stb.* 2012, 552.

Het gaat met name om het gebruik van organische oplosmiddelen, grote stookinstallaties, afvalverbrandings- en meeverbrandingsinstallaties en de productie van titaandioxide.

Gevolgen voor het beschermingsniveau

Over de milieueffecten wordt er in de nota van toelichting op gewezen dat vanwege het feit dat de RIE milieueisen voor de industrie in de Europese Unie harmoniseert op een voor Nederland reeds gerealiseerd hoog milieubeschermingsniveau, de verontreiniging die via lucht en het water Nederland binnenkomt verder zal afnemen zonder dat het Nederland extra inspanningen kost. De inpassing in het Activiteitenbesluit is voor de Nederlandse situatie beleidsneutraal geweest, dat wil zeggen dat met de regeling in het Activiteitenbesluit geen wijziging is aangebracht ten opzichte van de situatie die voor deze opname gold.

Fase 2, vierde tranche

De verwachting is dat de vierde tranche in 2015 in werking zal treden.⁵⁸ Met deze wijziging worden het smelten en gieten van metalen, opslaan of bewerken van ontplofbare stoffen of voorwerpen bij defensie-inrichtingen, schieten op buitenschietbanen, kleinschalig vergisten van uitsluitend dierlijke meststoffen, dierencrematoria, honden, lawaaivogels en dierentuinen, asbestverwijdering, bloemenververijen en enkele activiteiten met mergel, grind en kalk onder het Activiteitenbesluit gebracht.⁵⁹ Daarnaast worden ook inrichtingen die voorheen vielen onder de reikwijdte van het Besluit LPG-tankstations milieubeheer en het Besluit hefschroefvliegtuigen bij ziekenhuizen milieubeheer, ondergebracht in het Activiteitenbesluit.

Gevolgen voor het beschermingsniveau

Ook in deze tranche is het uitgangspunt BBT bij de normstelling. Het beschermingsniveau wordt om deze reden niet aangetast. Wel zal deze tranche de Nederlandse emissierichtlijn lucht (NeR) inbouwen en een regeling voor zeer zorgwekkende stoffen gaan bevatten. Hiermee zal het beschermingsniveau naar verwachting toenemen.

Algemene regels in het Activiteitenbesluit

De algemene regels in het Activiteitenbesluit zijn in fases en tranches aan dat besluit toegevoegd. In veel gevallen bestonden die algemene regels al en waren deze neergelegd in (sectorale) AMvB's. In de loop der tijd is de werkingssfeer van die (voorheen sectorale) algemene regels in het Activiteitenbesluit steeds verder uitgebreid en werden nieuwe activiteiten (direct) aan het Activiteitenbesluit toegevoegd. Het is dus niet zo dat met de inwerkingtreding van (de verschillende fasen en tranches van) het Activiteitenbesluit voor alle daarin geregelde activiteiten een overgang van vergunningplicht naar algemene regels werd gerealiseerd. Voor veel activiteiten golden zoals gezegd al algemene regels. Hieronder is een overzicht opgenomen van de algemene regels die in de loop der jaren aan het Activiteitenbesluit zijn toegevoegd.

⁵⁸ *Stcrt.* 2014, 17509; zie voor de ontwerp Activiteitenregeling *Stcrt.* 2014, 20654.

⁵⁹ Aanleiding hiervoor vormde de bevindingen uit het onderzoek van SPPS consultants uit 2010, Aantallen vergunningplichtige inrichtingen.

2.5 Samenvattend overzicht totstandkoming algemene regels en Activiteitenbesluit

Hieronder is een samenvattend overzicht opgenomen waarin de totstandkoming van algemene regels en de ontwikkeling van het Activiteitenbesluit door de jaren is weergegeven.

Legenda	
	(Historische) algemene regels, opgegaan in het Activiteitenbesluit.
	Omgevingsvergunningplichtige (milieu-)activiteiten, opgegaan in het Activiteitenbesluit.
	Watervergunningplichtige activiteiten, opgegaan in het Activiteitenbesluit.
	Verschillende fases, tranches en wijzigingen van het Activiteitenbesluit.

HaskoningDHV Nederland B.V.

1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
							Besluit houtbewerkende bedrijven milieubeheer					Besluit bouw- en houtbedrijven milieubeheer					Activiteitenbesluit	Activiteitenbesluit	Activiteitenbesluit	Activiteitenbesluit							
							Besluit detailhandel Hinderwet, Besluit detailhandel milieubeheer					Besluit detailhandel en ambachtsbedrijven milieubeheer					Eerste Fase	Tweede Fase	Tweede Fase	Tweede Fase							
							Besluit brood- of banketbakkerijen Hinderwet, Besluit brood- of banketbakkerijen milieubeheer																				
							Besluit doe-het-zelf-bedrijven Hinderwet, Besluit doe-het-zelf-bedrijven milieubeheer																				
							Besluit slagerijen Hinderwet, Besluit slagerijen milieubeheer																				
							Besluit horecabedrijven Hinderwet, Besluit horecabedrijven milieubeheer					Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer															
							Besluit herstelrichtingen voor motorvoertuigen Hw, Besluit herstelrichtingen voor motorvoertuigen Wm					Besluit inrichtingen voor motorvoertuigen milieubeheer															
												Besluit jachthavens															
							Besluit opslaan in ondergrondse tanks					Besluit opslaan in ondergrondse tanks 1998															
							Besluit opslag goederen Hinderwet, Besluit opslag goederen milieubeheer					Besluit opslag- en transportbedrijven milieubeheer															
							Lozingenbesluit Wvo tandarts, Besluit tandartspraktijken milieubeheer																				
							Besluit tankstations milieubeheer																				
							Besluit chemische wasserijen Hinderwet, Besluit chemische wasserijen milieubeheer					Besluit textielreinigingsbedrijven milieubeheer															
							Besluit opslag propaan Hinderwet, Besluit opslag propaan milieubeheer					Besluit voorzieningen en installaties milieubeheer															
							Besluit riool- of poldergemalen Hinderwet, Besluit riool- of poldergemalen milieubeheer																				
							Besluit propaan in de bouw Hinderwet, Besluit propaan in de bouw milieubeheer																				
							Besluit gasdrukregel- en meetstations Hinderwet, Besluit gasdrukregel- en meetstations milieubeheer																				
							Besluit woon- of kantoorgebouwen Hinderwet, Besluit woon- of kantoorgebouwen milieubeheer					Besluit woon- en verblijfsgebouwen milieubeheer.															
							Besluit scholen en opleidingsinstituten Hinderwet, - milieubeheer																				
Vergunningplicht (milieu)							Metalectro					Zeefdrukkerijen															
							GWW, grondverzet, opslagdepots aan oppervlaktewater					Televisiestudio's															
							Garages met een tankstation, bromfietsherstellers																				
Vergunningplicht (milieu)												Humanecrematoria					Laboratoria en praktijkruimten										
												Vellen-offsetdrukkerijen					Koudevleesverwerking										
												Mechanische verwerking van textiel					Recreatieve visvijvers										
												Natuursteenindustrie					Inrichtingen voor traditioneel schieten										
Vergunningplicht (milieu)							Kringloopwinkels, handel in tweedehands bouwmaterialen e.a.					Opslag van bouwstoffen, grond en baggerspecie, zonder behandeling															
							Bedrijven die in eigen productieproces afvalstoffen inzetten ipv grondstoffen					Overige recyclingbedrijven															
							Autodemontagebedrijven					Bunkerstations voor de binnenvaart															
							Metaalrecyclingbedrijven					Rioolwaterzuiveringsinstallaties															
							Kunststofrecyclingbedrijven					Milieustraat, KCA-depot, gemeentewerf															
							Besluit typekeuring verwarmingstoestellen luchtverontreiniging stikstofoxiden																				
Besluit emissie-eisen NOx salpeterzuurfabrieken																											
Besluit emissie-eisen stookinstallaties milieubeheer B																											
Vergunningplicht (milieu)												Betonindustrie					Inrichtingen voor het onderhouden, repareren en reinigen van spoorwegvoertuigen										
												Binnenschietbanen					Rubber- en kunststofindustrie en grafische industrie										
												Paintball					Voedingsmiddelenindustrie										
							Besluit tuinbouwbedrijven met bedekte teelt milieubeheer					Besluit glastuinbouw															
							Lozingenbesluit Wvo glastuinbouw																				
							Besluit akkerbouwbedrijven milieubeheer																				
							Besluit melkrundveehouderijen Hinderwet, Besluit melkrundveehouderijen milieubeheer					Besluit landbouw milieubeheer															
							Besluit mestbassins Hinderwet, Besluit mestbassins milieubeheer																				
							Lozingenbesluit bodembescherming					Lozingenbesluit bodembescherming															
							Lozingenbesluit Wvo huishoudelijk afvalwater																				
												Lozingenbesluit open teelt en veehouderij															
Vergunningplicht (milieu)																	Instensieve veehouderijen (OBM)										
																	Kleine agrarische inrichtingen										
Vergunningplicht (water)																	Bloembollenbedrijven in de permanente bollenteelt gebieden										
																	Bedrijven met pot- en containerteelt										
																	Enkele kleinere branches (o.a. witlof-, paddenstoelenteelt)										
Besluit emissie-eisen stookinstallaties milieubeheer A																											
							Besluit emissie-eisen titaandioxide-inrichtingen																				
							Besluit luchtmissies afvalverbranding					Besluit verbranden afvalstoffen															
												Oplosmiddelenbesluit omzetting EG-VOS-richtlijn milieubeheer															

2.6 Beschermingsniveau van algemene regels: branches en activiteiten

Hiervoor is al in algemene zin ingegaan op de milieueffecten van de verschillende fasen en tranches van het activiteitenbesluit. Hieronder wordt voor de onderzochte branches nagegaan wat in de nota van toelichting over de milieueffecten van het onder algemene regels brengen van deze tranches is opgemerkt. Afgesloten wordt met een beschouwing van het activiteitenbesluit en het gebiedsgerichte karakter daarvan.

Metalektr

Metalektr is vanaf de eerste fase van het project modernisering algemene regels in het Activiteitenbesluit opgenomen.⁶⁰ Voor de inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit waren metalektr activiteiten veelal vergunningplichtig. In de nota van toelichting wordt opgemerkt dat de opname van deze inrichtingen in nauw overleg met de metalektr-sector heeft plaatsgevonden. Voor de metalektr-branch ging het om ca. 13.900 inrichtingen, wat bijdroeg aan het doel van een reductie van administratieve lasten. Daarnaast wordt in de nota van toelichting verwezen naar de branchedocumenten. Alhoewel dit niet expliciet in de nota van toelichting is genoemd, maakten deze documenten het mogelijk om uniforme algemene regels op te stellen.

Gevolgen voor het beschermingsniveau

In de nota van toelichting wordt voorts aangegeven dat deze flexibilisering, versoering en stroomlijning van de voorschriften het niveau van milieubescherming niet aantasten. BBT is immers het uitgangspunt geweest bij de normstelling. Bij vergunningverlening voor inrichtingen in de metalektr-sector gold als uitgangspunt het toepassen van de BBT, uitgewerkt in branchedocumenten, zoals het Werkboek milieumaatregelen metalektr, de rapporten van de Commissie Integraal Waterbeheer en de NeR. Voor de totstandkoming van het Activiteitenbesluit is van dezelfde uitgangspunten en documenten uitgegaan, waardoor voor de onder dit besluit vallende inrichtingen eenzelfde niveau van milieubescherming is gegarandeerd in vergelijking met de vroegere situatie, waarbij de vergunningplicht gold, aldus de nota van toelichting.

De nota van toelichting meldt voorts dat een positief milieueffect verwacht wordt, omdat toezicht en handhaving effectiever kunnen plaatsvinden (meer focus, beter handhaafbaar) en ook omdat het draagvlak voor de regels is vergroot.

Voedingsmiddelen

Op 1 januari 2013 is het Activiteitenbesluit in de derde tranche van de tweede fase uitgebreid met de voedingsmiddelenindustrie.⁶¹ Uit de nota van toelichting bij het wijzigingsbesluit volgt dat de horeca en de ambachtelijke voedingsmiddelenbedrijven traditioneel⁶² onder de werking van algemene regels vallen.⁶³ Het is overigens niet de eerste maal dat activiteiten uit de voedingsmiddelenbranche onder het Activiteitenbesluit zijn gebracht. In de eerste fase van het project modernisering algemene regels zijn ambachtelijke slachterijen toegevoegd aan het besluit. In de tweede fase, eerste tranche zijn het uitsnijden van vlees en vis en de verwerking van organen onder de werking van het Activiteitenbesluit gebracht. De derde tranche heeft ertoe geleid dat bedrijven die voedingsmiddelen of dranken voor mensen maken, uitgezonderd IPPC-installaties, onder de werking van het Activiteitenbesluit vallen.

⁶⁰ *Stb.* 2007, 415.

⁶¹ *Stb.* 2012, 558.

⁶² Zo gelden voor brood- en banketbakkerijen en slagerijen als sinds 1988 algemene regels.

⁶³ *Stb.* 2012, 558, p. 75.

De reden waarom de voedingsmiddelenindustrie (en de andere derde tranche bedrijfstakken) niet eerder in het Activiteitenbesluit is (zijn) opgenomen, heeft te maken met de complexiteit van de bedrijfstak. Nader onderzoek was noodzakelijk om een goede incorporatie te waarborgen.⁶⁴

Gevolgen voor het beschermingsniveau

Voor wat de milieueffecten betreft, wordt in algemene zin opgemerkt dat BBT het uitgangspunt bij de normstelling is geweest en de introductie van algemene regels het beschermingsniveau niet aantast, aldus de nota van toelichting.

Propanopslag

De opslag van propaan is vanaf de eerste fase van het project modernisering algemene regels in het Activiteitenbesluit opgenomen.⁶⁵ De opslag van propaan viel voor de inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit eveneens onder de werking van algemene regels.⁶⁶

Gevolgen voor het beschermingsniveau

Voor wat de normstelling en het beschermingsniveau lijkt er met de overgang veel te zijn gewijzigd. Met name de externe veiligheidsafstanden zijn anders geregeld. Dit is echter het gevolg van gewijzigde (reken)technische inzichten; uitgangspunt voor de afstanden is in alle gevallen de norm voor het plaatsgebonden risico van 10^{-6} .⁶⁷ Net als met het Glamil traject bij de glastuinbouw (zie hierna), wordt deze ontwikkeling van wetenschappelijk inzicht niet aan het Activiteitenbesluit zelf toegerekend en heeft dus geen milieueffecten als gevolg van de komst van het Activiteitenbesluit.

Landbouw

Op 1 januari 2013 is het Activiteitenbesluit uitgebreid met agrarische activiteiten en activiteiten buiten de inrichting.⁶⁸ Door de agrarische activiteiten onder het Activiteitenbesluit te brengen, wordt op de eerste plaats een groot aantal AMvB's geïntegreerd binnen één besluit. Ten tweede worden intensieve veehouderijen, die onder de IPPC richtlijn vallen, gedeeltelijk onder de werking van het Activiteitenbesluit gebracht⁶⁹ en ten derde is voor een aantal veehouderijen de (uitgebreide) vergunningplicht vervangen door de omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM). De opname van de agrarische activiteiten in het Activiteitenbesluit had twee doelen. In het wijzigingsbesluit⁷⁰ worden de doelen als volgt geformuleerd:

⁶⁴ *Stb.* 2012, 558, p. 71.

⁶⁵ *Stb.* 2007, 415. Met de inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit op 1 januari 2008 was paragraaf 3.3.4. van het besluit gewijd aan propanopslag. Door een vernummering betreft het thans paragraaf 3.4.1. Zie *Stb.* 2012, 441.

⁶⁶ Dit opslag van propaan werd geregeld in het Besluit voorzieningen en installaties milieubeheer. *Stb.* 2001, 487.

⁶⁷ RIVM, 2006, Afstandentabel propaanreservoirs.

⁶⁸ Het wijzigingsbesluit is op 1 oktober 2012 in het Staatsblad gepubliceerd. Zie *Stb.* 2012, 441. Het inwerkingtredingsbesluit is op 18 december 2012 in het Staatsblad gepubliceerd. *Stb.* 2012, 643. Het Besluit landbouw milieubeheer, het Besluit glastuinbouw, het Besluit mestbassins milieubeheer, het Lozingenbesluit bodembescherming en het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij zijn komen te vervallen.

⁶⁹ De milieuaspecten die betrekking hebben op het houden van grote aantallen landbouwhuisdieren, te weten ammoniak en geurhinder, blijven omgevingsvergunningplichtig.

⁷⁰ *Stb.* 2012, 441.

“Het primaire doel is het leveren van een bijdrage aan het verminderen van administratieve lasten voor (agrarische) bedrijven. Het tweede doel is het uniformeren van de agrarische regelgeving.”⁷¹

Gevolgen voor het beschermingsniveau

Over het beschermingsniveau wordt in de nota van toelichting het volgende opgemerkt. Uitgangspunt is dat een gelijkwaardig niveau van milieubescherming is nagestreefd als het milieubeschermingsniveau dat op basis van de oorspronkelijke besluiten en de eventuele omgevings- en watervergunningplicht werd nagestreefd. De eisen bij de toevoeging van agrarische activiteiten onder het Activiteitenbesluit komen grotendeels overeen met de eisen van de ingetrokken besluiten. Alleen daar waar reeds voornemens bestonden om de vigerende regels aan te passen, zijn deze in dit wijzigingsbesluit meegenomen.

De effecten op emissies zijn daarom beperkt. Maar die effecten zijn er wel. Dat geldt met name voor de glastuinbouw. In het wijzigingsbesluit zijn namelijk grenswaarden voor lozingen van meststoffen vanuit kassen op oppervlaktewaterlichamen geïntroduceerd. Deze zijn met belanghebbenden overeengekomen in het doelgroep-overleg Glastuinbouw en Milieu (Glami). Deze grenswaarden moeten leiden tot het vrijwel geheel beëindigen van deze lozingen. Daarmee zullen ook lozingen van gewasbeschermingsmiddelen in oppervlaktewaterlichamen grotendeels zijn beëindigd.⁷² Deze effecten zijn echter niet toe te rekenen aan de opname van agrarische activiteiten in het Activiteitenbesluit. Het genoemde traject liep weliswaar parallel en de uitkomsten ervan landden uiteindelijk in het Activiteitenbesluit, inhoudelijke gezien stond het er los van.

2.7 Beschermingsniveau van algemene regels: algemene aspecten

Hieronder worden ten slotte enkele algemene opmerkingen gemaakt over wat (theoretisch) gezien de gevolgen voor het beschermingsniveau zijn, vanwege de invoering van algemene regels. Hierbij wordt kort ingegaan op de meldingsplicht, normstelling, de mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften, inspraak en rechtsbescherming, ruimtelijke ordening en digitalisering. Hierbij dienen de criteria transparantie, rechtszekerheid, uitvoerbaarheid, controleerbaarheid, handhaafbaarheid en niveau van de normstelling als handvat.

Meldingsplicht

Ten aanzien van de meldingsplicht is geen verandering in beschermingsniveau te verwachten.

Het is duidelijk wanneer een melding moet worden ingediend en deze regeling is niet meer of minder transparant dan de regeling die aangaf welke inrichtingen vergunningplichtig waren. Evenmin is sprake van een wijziging voor wat de rechtszekerheid betreft: het is duidelijk wat bij een melding aan informatie verwacht wordt, net zoals voorheen de indieningsvereisten voor een aanvraag duidelijk waren geregeld.

Voor agrarische activiteiten is een nuancering op zijn plaats. Het belang van de melding voor deze activiteiten ziet vooral op wijzigings-meldingen. Voordat deze activiteiten onder het Activiteitenbesluit werden gebracht, vielen deze alle al onder algemene regels en/of beschikten over de benodigde vergunningen. Volgens het overgangsrecht zijn oude meldingen en vergunningen aan te merken als ‘oprichtingsmeldingen’ onder het Activiteitenbesluit. Omdat de dynamiek bij agrarische activiteiten laag is in vergelijking met andere branches – er komen zelden nieuwe agrarische bedrijven bij – ligt het belang van de meldingssystematiek voor deze bedrijven vooral bij meldingen van wijzigingen. Voor wat de wijzigingsmelding betreft, wordt geen wijziging verwacht ten aanzien van het beschermingsniveau.

⁷¹ *Stb.* 2012, 441, p. 65.

⁷² *Stb.* 2012, 441, p. 110.

Normstelling

In het algemeen lijkt er sprake van een lichte achteruitgang voor wat de transparantie betreft. Doordat een algemene norm veel verschillende situaties regelt, is deze naar zijn aard complexer en door de gelaagde structuur lastiger vindbaar.

Dit geldt zowel voor de overgang van vergunningvoorschriften naar algemene regels als voor de overgang van sectorale AMvB's⁷³ naar het Activiteitenbesluit. Voor wat de rechtszekerheid is er geen wijziging: de normen zijn duidelijk.

Voor wat het niveau van de normstelling betreft, wordt het volgende opgemerkt. Doordat onder het Activiteitenbesluit vooraf geen (gebiedsgerichte) toestemming (omgevingsvergunning milieu) meer nodig is om een activiteit te mogen uitvoeren, lijkt in zoverre sprake van een achteruitgang in beschermingsniveau. Deze conclusie mag echter niet te snel worden getrokken.

Bij de totstandkoming van het Activiteitenbesluit is beoordeeld of vanwege cumulatie van verschillende activiteiten problemen zouden kunnen ontstaan bij het halen van bepaalde milieukwaliteitsnormen. In het kader van het Nationaal samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) werd bijvoorbeeld opgemerkt dat de in het Activiteitenbesluit opgenomen activiteiten aan de luchtkwaliteitsnormen zijn getoetst en veelal onder de Niet-in-betekenende-mate-grens vallen, zodat het bereiken van de luchtkwaliteitsgrenswaarden⁷⁴ niet door de systematiek van het Activiteitenbesluit in gevaar zou worden gebracht.⁷⁵

Daarnaast zijn activiteiten die vanwege hun omvang mogelijk negatieve milieueffecten zouden veroorzaken, onderworpen aan de regeling van de omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM), zodat vooraf toch een (gebiedsgerichte) beoordeling mogelijk is. Deze OBM heeft onder andere betrekking op luchtkwaliteits-, geluid- en geur-aspecten.

Indien zou moeten worden geoordeeld dat de activiteit mogelijk negatieve effecten voor de omgeving veroorzaakt, kunnen middels maatwerk (zie hierna) aanvullende eisen worden gesteld.⁷⁶

Kortom, de systematiek van algemene regels kan (tijdelijk) gevolgen hebben voor het beschermingsniveau, omdat maatwerkvoorschriften mogelijk niet zijn gesteld voordat de inrichting wordt opgericht en in werking wordt gebracht. Het Activiteitenbesluit stelt deze verplichting niet. Een groot generiek effect zal dit niet zijn: bij de totstandkoming van het Activiteitenbesluit is met dit gevolg rekening gehouden. Niet uitgesloten is dat dit lokaal tot milieueffecten leidt. Met maatwerkvoorschriften (zie hierna) kan dit tegengegaan worden.

Maatwerk - Transparantie

Over het algemeen zijn er ruime mogelijkheden tot het stellen van maatwerkvoorschriften. Maatwerkvoorschriften zijn niet altijd erg transparant: lastig is vast te stellen wanneer exact maatwerkvoorschriften mogelijk zijn en tot hoe ver deze kunnen gaan. Dit geldt in het bijzonder voor maatwerkvoorschriften op basis van de algemene zorgplicht.⁷⁷ Hieruit wordt immers niet op voorhand expliciet duidelijk wat gelet op een bepaald milieuaspect moet worden verstaan onder 'nadelige gevolgen voor het milieu'.

⁷³ Waaronder het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij.

⁷⁴ Dit laat mogelijke problemen vanwege stikstofemissies op Natura 2000 gebieden onverlet; hiervoor geldt een separaat (vergunning)kader op grond van de Natuurbeschermingswet 1998.

⁷⁵ *Stb.* 2007, 415, p. 120-122; *Stb.* 2012, 54-55; *Stb.* 2012, 558, p. 94.

⁷⁶ Bij de invoering van agrarische activiteiten is overwogen dat een gebiedsgerichte geluidsnormering op uitvoerbaarheidsproblemen zou stuiten. Om die reden is gekozen voor een geluidsnormering naar type inrichting, met de mogelijkheid tot het stellen van nadere eisen, *Stb.* 2012, 441, p. 72.

⁷⁷ Art. 2.1 Activiteitenbesluit

Daarnaast bestaat deze mogelijkheid alleen voor zover het betreffende milieuaspect 'niet uitputtend is geregeld'. Met name dit laatste is lastig uit de tekst en nota van toelichting bij het Activiteitenbesluit af te leiden. Handhaving gebaseerd op de zorgplicht is om deze beide redenen een lastig proces.

De (ruime) mogelijkheden tot het stellen van maatwerkvoorschriften gaat eveneens ten koste van de rechtszekerheid, maar komt de flexibiliteit ten goede.

In vergelijking met vergunningvoorschriften treedt juridisch gezien geen wijziging in beschermingsniveau op – voor wat de rechtszekerheid betreft: de vergunningsvoorschriften kwamen via een zelfde proces tot stand, zij het op een ander moment, namelijk voordat een activiteit plaats mag vinden in plaats van nadat deze reeds is gestart.

Uit de Nota van toelichting bij het Activiteitenbesluit blijkt echter dat het stellen van maatwerkvoorschriften beperkt zou moeten blijven tot incidentele en bijzondere gevallen. De algemene regels bieden waar nodig mogelijkheden voor het bevoegd gezag om voorschriften verder te verbijzonderen met maatwerkvoorschriften of, met het oog op specifieke plaatselijke of regionale milieuomstandigheden, een afwijkende normering in een gemeentelijke verordening op te nemen. Naar verwachting zal hier terughoudend gebruik van worden gemaakt, aldus de toelichting.

Maatwerk – Niveau normstelling

Hiervoor werd opgemerkt dat het onder een vergunningensysteem verboden is om een inrichting te drijven of op te richten zonder vergunning (met daaraan de omgevings-specifieke voorschriften verbonden). In een systeem van algemene regels is het toegestaan zonder omgevings-specifieke voorschriften (maatwerkvoorschriften) de activiteit uit te voeren. Het al dan niet opleggen van maatwerkvoorschriften staat de milieuhygiënische toelaatbaarheid van de activiteit immers niet in de weg. In dat opzicht zou van een lichte achteruitgang in beschermingsniveau op lokaal niveau kunnen worden gesproken. In vervolg op bovenstaande vormen maatwerkvoorschriften een aanvulling in gevallen waarin een gebiedsgerichte beoordeling gewenst is. Bovendien kunnen ook gebiedsgerichte (gemeentelijke) geluidsverordeningen worden vastgesteld, waarin specifieke geluidsnormering kan worden vastgelegd, die geldt in de plaats van de algemene geluidsnormen in het Activiteitenbesluit. Het betreffende artikel uit het Activiteitenbesluit dat dit mogelijk maakt⁷⁸, is echter nog niet in werking getreden.⁷⁹ Daarnaast kan algemeen gemeentelijk of provinciaal milieubeleid (zoals beleid ten aanzien van geur) een rol spelen bij de vormgeving van maatwerkvoorschriften. Om deze reden wordt in dit verband gesproken van een *tijdelijke*⁸⁰ verslechtering van het milieubeschermingsniveau op lokaal niveau, op te vangen via maatwerkvoorschriften.

Maatwerk – Uitvoerbaarheid

Bij het vaststellen van een maatwerkvoorschrift dient het bevoegd gezag aan te tonen dat dit nodig is om 'nadelige gevolgen voor het milieu' te voorkomen. De bewijslast ligt bij het bevoegd gezag dat hiertoe de benodigde informatie moet vergaren. Deze informatie wordt in sommige gevallen al door de drijver van de inrichting verstrekt bij het indienen van een melding.⁸¹ In andere gevallen kan het bevoegd gezag – binnen

⁷⁸ Art. 2.19

⁷⁹ Op grond van het Besluit landbouw en Besluit glastuinbouw konden eveneens gebiedsgerichte geluidsverordeningen worden opgesteld; deze mogelijkheid bestaat onder het Activiteitenbesluit nog steeds (art. 2.17 lid 7-9 Activiteitenbesluit); de 'oude' verordeningen gelden krachtens overgangsrecht nog steeds. In overleg tussen overheden en bedrijfsleven is afgesproken dat eerst onderzoek naar dit instrument zou worden gedaan.

⁸⁰ nl. de tijd tussen oprichting of wijziging van de inrichting en de inwerkingtreding van het maatwerkvoorschrift.

⁸¹ Zie bijvoorbeeld voor de regeling ten aanzien van het akoestisch onderzoek, luchtkwaliteitsonderzoek, geur/ammoniak-onderzoek en lozingen de art. 1.11, 1.16a, 1.17, 1.18, 1.19 en 1.21 Activiteitenbesluit.

vier weken na indiening van de melding – verzoeken om informatie. Bij omgevingsvergunningen bestond een vergelijkbare systematiek: bij de aanvraag moest die informatie worden gevoegd die nodig was voor de beoordeling van de milieuhygiënische toelaatbaarheid van de inrichting. In het Besluit omgevingsrecht is aangegeven welke gegevens bij de aanvraag moeten worden gevoegd. Het bevoegd gezag kan na ontvangst van de aanvraag om aanvullende (ontbrekende) informatie verzoeken. Indien de aanvraag niet wordt aangevuld, kan deze buiten behandeling worden gelaten en wordt er geen vergunning verleend. De activiteit mag niet worden gestart. Het niet voldoen aan een informatieverplichting bij een melding heeft dit gevolg niet. De activiteit mag worden gestart of voortgezet binnen de kaders van het Activiteitenbesluit. Via een handhavingstraject zal dan alsnog de verstrekking van de vereiste informatie moeten worden afgedwongen.

Inspraak en rechtsbescherming

Anders dan tegen omgevingsvergunningen staat tegen (voorschriften uit) algemene regels geen beroep open. Wel kan een ieder zienswijzen indienen op de ontwerp-wetgeving; hierin verschillen algemene regels niet van omgevingsvergunningen. Hierbij wordt aangetekend dat de zienswijzen met betrekking tot een vergunning vanzelfsprekend een gebiedsgericht karakter hebben. Zienswijzen ingediend tegen algemene regels hebben dit in veel mindere mate. Ook voor wat betreft toezicht en handhaving verschillen algemene regels niet van omgevingsvergunningen. Ofwel ambtshalve ofwel naar aanleiding van een verzoek kan het bevoegd gezag een handhavingstraject starten. Voor wat inspraakmogelijkheden betreft betekent een systeem van algemene regels een achteruitgang. Dit wil echter nog niet zeggen dat sprake is van een verandering van het beschermingsniveau. Het bevoegd gezag kan immers – eveneens op verzoek of uit eigen beweging – beslissen tot het vaststellen van maatwerkvoorschriften. Deze beslissing staat wel open voor bezwaar en beroep.

Ruimtelijke ordening

Het is inmiddels vaste rechtspraak dat het bevoegd gezag in ruimtelijke planvorming de ruimtelijke gevolgen van het Activiteitenbesluit dient te betrekken. Kort gezegd komt dit erop neer dat het ruimtelijk plan moet waarborgen dat voldoende afstand wordt aangehouden tussen de inrichting en gevoelige omgeving. Afwijken van (vaste) afstanden uit het Activiteitenbesluit in een bestemmingsplan is niet mogelijk; ook niet in conserverende gevallen.⁸² Daar waar in het verleden kon worden teruggevallen op de omgevingsvergunning(milieu) voor het stellen van locatiespecifieke eisen, is dat thans in veel mindere mate het geval omdat steeds meer inrichtingen onder de werking van algemene regels worden gebracht. De planwetgever dient zich ervan te vergewissen dat de activiteiten die onder het Activiteitenbesluit vallen planologisch geen belemmering vormen.⁸³ Dit geldt in het bijzonder in de nabijheid van kwetsbare gebieden en in die gevallen waarin sprake kan zijn van een concentratie van activiteiten die onder het Activiteitenbesluit vallen waardoor zich cumulatieve effecten kunnen voordoen. Tekortkomingen in de doorwerking van het Activiteitenbesluit naar bestemmingsplannen worden echter niet veroorzaakt door het Activiteitenbesluit zelf maar door de inrichting van het ruimtelijke ordeningsproces.

⁸² AbRvS 3 december 2014, nr. 201311000/1/R2, ECLI:NL:RVS:2014:4324; hiermee lijkt de Afdeling afstand te hebben genomen van AbRvS 9 mei 2012, nr. 201105839/1/R3, LJN: BW5258.

⁸³ Nu bestemmingsplannen doorgaans een doorlooptijd hebben van 10 jaar en het Activiteitenbesluit de afgelopen 10 jaar na inwerkingtreding zes ingrijpende wijzigingen onderging, is het van belang dat deze plannen op hun aansluiting bij het Activiteitenbesluit worden beoordeeld.

Digitalisering

De introductie van de Activiteitenbesluit internet module (AIM) heeft gezorgd voor een betere ontsluiting van de regels en voorschriften in het Activiteitenbesluit. Ook de website van InfoMil bevat een grote hoeveelheid informatie ten behoeve van de toepassing ervan in de praktijk.

Hiermee is voor de praktijk het Activiteitenbesluit een stuk toegankelijker geworden, wat een positief gevolg heeft voor de transparantie, rechtszekerheid, controleerbaarheid en handhaafbaarheid. De informatie kan echter nog wel verbeterd worden.⁸⁴

Gevolgen voor het beschermingsniveau

De introductie van het Activiteitenbesluit als systeem van algemene regels heeft in zijn algemeenheid nauwelijks gevolgen gehad voor het beschermingsniveau. Bij de normstelling is BBT uitgangspunt geweest en met de OBM, maatwerkvoorschriften en gemeentelijke geluidsverordeningen worden voldoende mogelijkheden geboden om gebiedsgerichte voorschriften te stellen indien de specifieke kenmerken van het milieu daarom vragen. Hieronder zijn de bevindingen uit de voorgaande paragrafen samenvattend weergegeven.

Beleidsreconstructie: wijziging beschermingsniveau

		Vergunning	Art. 8.40 Wm	Transparantie	Rechtszekerheid	Uitvoerbaarheid	Controleerbaarheid	Handhaafbaarheid	Niveau
Metalektr	i) Meldingssystematiek	X							
	ii) Normstelling	X					M	M	M*
	iii) Maatwerk	X							
Voeding	i) Meldingssystematiek	X							
	ii) Normstelling	X					M	M	M*
	iii) Maatwerk	X							
Opslagpropan	i) Meldingssystematiek		X						
	ii) Normstelling		X						
	iii) Maatwerk		X						
Akkerbouw	i) Meldingssystematiek		X						
	ii) Normstelling		X						
	iii) Maatwerk		X						
Veehouderijen	i) Meldingssystematiek	X							
	ii) Normstelling	X					M	M	M*
	iii) Maatwerk	X							
Glastuinbouw	i) Meldingssystematiek	X							
	ii) Normstelling	X					M	M	M*
	iii) Maatwerk	X							

* Dit risico van verslechtering kan echter per milieuaspect verschillen: soms lijkt sprake van een achteruitgang, in sommige gevallen kan eerder van een vooruitgang worden gesproken omdat normen (getalsmatig) strenger lijken te zijn geworden.

⁸⁴ Vgl. Royal HaskoningDHV, 2013, Evaluatie Activiteitenbesluit 2008 – 2012.

Legenda	
	Verbetering milieubeschermingsniveau in Activiteitenbesluit
	Geen wijziging in milieubeschermingsniveau in Activiteitenbesluit
	Risico van verslechtering milieubeschermingsniveau in Activiteitenbesluit
M	Risico van tijdelijke verslechtering milieubeschermingsniveau lokaal niveau, op te vangen via maatwerkvoorschriften

3 PRAKTIJKONDERZOEK EN BEOORDELING EFFECTEN

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het praktijkonderzoek beschreven voor deel 1 en deel 2 (par. 3.3). In de volgende paragraaf (par. 3.2) wordt de opzet van het praktijkonderzoek nader toegelicht. Vervolgens worden de resultaten van de dossieronderzoeken weergegeven en op basis van de gesprekken met de toezichthouders en de waterschappen van een nadere duiding voorzien (par. 3.3). Tot slot wordt een oordeel gegeven over de mate waarin geconstateerde wijzigingen in het beschermingsniveau effect hebben op het milieu of de volksgezondheid (par. 3.4).

3.2 Opzet praktijkonderzoek

3.2.1 Dossieronderzoek⁸⁵

Bij de selectie van de omgevingsdiensten is rekening gehouden met de spreiding van de geselecteerde branches en activiteiten over Nederland.⁸⁶ De volgende omgevingsdiensten zijn bezocht:

1. RUD Drenthe
2. RUD Noordzeekanaalgebied
3. Omgevingsdienst Brabant Noord
4. Omgevingsdienst Haaglanden
5. Omgevingsdienst Zuidoost Brabant
6. Omgevingsdienst Groningen

Ten behoeve van het dossieronderzoek is aan de omgevingsdiensten verzocht een selectie van dossiers aan te dragen. Specifiek is gevraagd om dossiers van bedrijven die idealiter (ooit) een vergunning hadden en nu onder het Activiteitenbesluit vallen. Bij voorkeur zijn dat bedrijven die rechtstreeks van vergunning naar Activiteitenbesluit zijn overgegaan, maar mogelijk zijn er ook bedrijven bij die via een tussenstap - dus van vergunning via een (sectorale) art. 8.40 AMvB - naar het Activiteitenbesluit zijn overgegaan.⁸⁷ Daarbij is het van belang dat de geselecteerde dossiers representatief zijn voor de betreffende branche/activiteiten en bij voorkeur ook illustratief zijn voor de werking van het Activiteitenbesluit.

Een dossier bevat, idealiter, onder andere de volgende informatie:

- aanvraag vergunning Wet milieubeheer
- vergunning Wet milieubeheer (voorafgaand aan het van toepassing worden van het Activiteitenbesluit op het bedrijf): vergunningvoorschriften en overwegingen
- een melding Activiteitenbesluit (voor eventuele wijzigingen binnen het bedrijf)
- eventuele onderzoeken bij vergunningaanvraag en/of melding Activiteitenbesluit (akoestisch onderzoek, luchtkwaliteitsonderzoek en geuronderzoek)
- verslagen van controlebezoeken
- eventuele handhavingsbrieven
- eventuele klachtenregistratie

⁸⁵ Een compleet overzicht met bezochte omgevingsdiensten, onderzochte dossiers, geïnterviewde brancheorganisaties, bedrijven, waterschappen en belangengroepen is opgenomen in de bijlage 1.

⁸⁶ In bijlage 2 zijn de met de dossiers corresponderende bedrijven op kaart weergegeven.

⁸⁷ Zgn. type B-inrichtingen.

Van alle ter beschikking gestelde dossiers zijn, indien aanwezig, de bovenstaande documenten onderzocht voor de onderwerpen geluid, lozingen, lucht, geur en externe veiligheid (indien van toepassing voor de branches in deelonderzoek 1) en geluid en lozingen (voor de branches in deelonderzoek 2). Hierbij wordt opgemerkt dat de vergunningen niet op actualiteit zijn beoordeeld. De dossiers van de Omgevingsdiensten bevatten geen Watervergunningen (of Wvo-vergunningen). Deze laatste vergunningen zijn niet meegenomen in het praktijkonderzoek bij de Omgevingsdiensten; wel waren deze onderwerp van gesprek bij de interviews met de waterschappen.

Uiteindelijk zijn 30 dossiers onderzocht. Dit aantal is exclusief de 7 dossiers waarover uitsluitend gesprekken zijn gevoerd bij Omgevingsdienst Groningen. Met 20 toezichthouders van de omgevingsdiensten is een gesprek gevoerd om een nadere duiding te verkrijgen van de milieueffecten voor de onderzochte dossiers als gevolg van de introductie van het Activiteitenbesluit⁸⁸. Tevens zijn de volgende corresponderende waterschappen telefonisch benaderd voor deelonderzoek 1 en 2:

- Waterschap Vechtstromen
- Hoogheemraadschap van Rijnland
- Waterschap Aa en Maas

Voor deelonderzoek 2 zijn nog aanvullend de volgende waterschappen benaderd:

- Hoogheemraadschap van Delfland
- Waterschap De Dommel

3.2.2 Interviews en gesprekken

Naast een onderzoek bij omgevingsdiensten zijn (telefonisch) interviews gehouden bij enkele brancheverenigingen en individuele bedrijven. Op deze wijze is getracht inzicht te krijgen in het beeld dat bij de branche leeft ten aanzien van mogelijke effecten op milieu en gezondheid vanwege de invoering van een systeem van algemene regels voor hun branche, respectievelijk bedrijf. Het betreft:

- Metaalunie
- FME
- LTO (ZLTO, Glaskracht)
- Friesland Campina

Ten slotte heeft een gesprek plaatsgevonden met de Stichting Natuur en Milieu en is hen gevraagd naar hun beeld van de effecten op milieu en gezondheid bij de overgang van vergunningplicht naar algemene regels in het kader van het Activiteitenbesluit.

3.3 Resultaten deel 1: metaalktro, voedingsmiddelen en opslag propaan

3.3.1 Dossieronderzoek

Onderzochte dossiers

In deze paragraaf zijn de resultaten uit het dossieronderzoek en de gesprekken met de omgevingsdiensten, waterschappen, brancheverenigingen en de Stichting Natuur en Milieu vermeld voor de volgende branches:

- Metaalktro bedrijven
- Voedingsmiddelenindustrie
- Opslag propaan

⁸⁸ In bijlage 3 is een interviewleidraad voor de omgevingsdiensten opgenomen.

In onderstaande tabellen zijn per branche de bedrijfstypen vermeld die zijn beoordeeld.

Type bedrijven	Activiteitenbesluit	Tranche	Beoordeling ten opzichte van	Beschouwde effecten				
				Geluid	Lozingen	Lucht	Geur	Externe veiligheid
Metalektrobedrijven								
1. Metaalbewerking in brede zin, maatwerkproductie.	Fase1	nvt	Vergunning	x	X	x		
2. Constructiebedrijf: laswerkzaamheden en verspanende bewerkingen.	Fase1	nvt	Vergunning	x	X	x		
3. Machinaal metaalbewerkingsbedrijf: Zagen en frezen metalen, nat verspanende werkzaamheden.	Fase1	nvt	Vergunning	x	X	x		
4. Ontwerpen, produceren, bouwen en opleveren van metaalconstructies.	Fase1	nvt	Vergunning	x	X	x		
5. Het verwerken en bewerken van metalen en kunststofonderdelen van staf- en of plaatmateriaal. Zaagmachine en draaibank (verspanende werkzaamheden).	Fase1	nvt	Vergunning	x	X	x		
6. Machinefabriek, fijnbewerking zoals draaien, vlaklijpen, rondslijpen van staal en non ferro metalen. Metaal spuiten dmv poeder.	Fase1	nvt	Vergunning	x	X	x		
7. Vervaardigen van postkasten, bellentableaus en spreekpanelen.	Fase1	nvt	Vergunning	x	X	x		

Type bedrijven	Activiteitenbesluit	Tranche	Beoordelingen opzichten van	Beschouwde effecten				
				Geluid	Lozingen	Lucht	Geur	Externe veiligheid
Voedingsmiddelenindustrie								
1. Bakkerij (industrieel)	Fase 2*	3	Vergunning 2008	x	x		x	
2. Produceren en assembleren van maaltijden, canapés, broodjes en componenten.	Fase 2	3	Vergunning 2012	x	x		x	
3. Productie van vleesproducten en vegetarische producten	Fase 2	3	Vergunning 2011	x	x		x	
4. Producent van bladerdeegproducten	Fase 1	nvt	Vergunning 2002	x	x		x	
5. Produceren van halffabricaten voor bakkerijen	Fase 2	3	Vergunning 2006	x	x		x	
6. Opslag en productie taartbodems, toetjes etc. en verpakkingsmateriaal (assemblage)	Fase 2	3	Besluit opslag- en transport-bedrijven**	x	x		x	
7. Vleesverwerking: uitsnijderij en vleesproducten	Fase 2*	1	Vergunning 2005	x	x		x	
8. Ijsbereidingsbedrijf en verkoop	Fase 2*	3	Vergunning 1983	x	x		x	
9. Productie van vleeswaren	Fase 2	3	Vergunning 1998 / 2002 / 2007	x	x		x	

*Dit betreft een inschatting, er is geen specifieke informatie in het dossier

**Het bevoegd gezag heeft een melding op grond van het Besluit opslag- en transportbedrijven milieubeheer geaccepteerd.

Type bedrijven	Activiteitenbesluit	Tranche	Beoordeling ten opzichte van	Beschouwde effecten				
				Geluid	Lozingen	Lucht	Geur	Externe veiligheid
Opslag propaan								
1 Voormalig rundveehouderij, nu voornamelijk in bedrijf voor mestopslag	Fase 1	nvt	Besluit voorzieningen en installaties milieubeheer					x
2 Varkenshouderij	Fase 1	nvt	Besluit voorzieningen en installaties milieubeheer					x
3 Bloemkwekerij	Fase 1	nvt	Besluit voorzieningen en installaties milieubeheer					x
4 Recreatie-inrichting	Fase 1	nvt	Besluit voorzieningen en installaties milieubeheer					x
5 Landgoed en akkerbouw en tuinbouwbedrijf met opengrondteelt	Fase 1	nvt	Besluit voorzieningen en installaties					x
6 Melkrundveehouderij	Fase 1	nvt	Besluit voorzieningen en installaties					x

Beeld van de wijzigingen in het beschermingsniveau

Op basis van de beleidsreconstructie, de dossiers, gesprekken met toezichthouders van omgevingsdiensten en waterschappen en gesprekken met brancheverenigingen en Stichting Natuur en Milieu is in onderstaande tabel een weergave gegeven van de wijziging in het beschermingsniveau.

Resultaten onderzoek motie 1: wijziging beschermingsniveau

	Criteria	Metalekto-bedrijven	Voedingsmiddelen-industrie	Opslag propaan
Geluid	Niveau (norm)	M	M	
	Transparantie			
	Rechtszekerheid			
	Uitvoerbaarheid			
	Controleerbaarheid	M	M	
	Handhaafbaarheid	M	M	
Lozingen	Niveau (norm)			
	Transparantie			
	Rechtszekerheid			
	Uitvoerbaarheid			
	Controleerbaarheid			
	Handhaafbaarheid			
Lucht	Niveau (norm)			
	Transparantie			
	Rechtszekerheid			
	Uitvoerbaarheid			
	Controleerbaarheid			
	Handhaafbaarheid			
Geur	Niveau (norm)			
	Transparantie			
	Rechtszekerheid			
	Uitvoerbaarheid			
	Controleerbaarheid		M	
	Handhaafbaarheid		M	
EV	Niveau (norm)			
	Transparantie			
	Rechtszekerheid			
	Uitvoerbaarheid			
	Controleerbaarheid			
	Handhaafbaarheid			

Legenda	
	Verbetering milieubeschermingsniveau in Activiteitenbesluit
	Geen wijziging in milieubeschermingsniveau in Activiteitenbesluit
	Risico van verslechtering milieubeschermingsniveau in Activiteitenbesluit
M	Risico van tijdelijke verslechtering milieubeschermingsniveau lokaal niveau, op te vangen via maatwerkvoorschriften

3.3.2 Duiding van de wijzigingen in het beschermingsniveau

Voor de belangrijkste en meest opvallende wijzigingen is in onderstaande beschrijving aangegeven wat er aan de hand is en hoe dit te verklaren is.

Indien ten aanzien van een onderwerp of criterium niets is vermeld⁸⁹ zijn er geen aanwijzingen dat voor die onderwerpen een verbetering of verslechtering van het milieubeschermingsniveau heeft plaatsgevonden omdat:

- a. er geen informatie is gekomen uit de dossiers en gesprekken terwijl de criteria wel zijn onderzocht en is nagevraagd (zie onderzoeksopzet in paragraaf 3.1).
- b. er wel informatie is gekomen uit de dossiers en gesprekken, maar uit de informatie niet blijkt dat een verbetering of verslechtering van het milieubeschermingsniveau heeft plaatsgevonden.

3.3.2.1 *Metaalektrobedrijven*

Geluid

Niveau normstelling

De normstelling in het Activiteitenbesluit is in sommige gevallen (2 dossiers) ruimer geworden omdat er geen woningen dicht bij de inrichting liggen en de norm op een vaste afstand (10-30 meter) van de grens van de inrichting was gelegd.

Het geluidniveau is afhankelijk van de afstand. Hoe verder weg, des te lager het geluidniveau.

In het Activiteitenbesluit is een geluidsnorm gelegd op de gevel van gevoelige gebouwen. In de vergunningen was een geluidsnorm gelegd op bijvoorbeeld 10 of 30 meter van de erfscheiding. Indien woningen verder dan bijvoorbeeld 10 of 30 meter van de grens van de inrichting zijn gelegen, mag het geluidniveau op deze afstanden hoger zijn.⁹⁰

In één van de twee dossiers zijn de strengere normen uit de vergunning opgelegd als maatwerkvoorschriften.

Transparantie

In hoofdstuk 2 werd een achteruitgang in beschermingsniveau gesignaleerd (par. 2.7). Het praktijkonderzoek geeft onvoldoende aanknopingspunten dit oordeel te herzien.

Controleerbaarheid en handhaafbaarheid

Een aantal voorschriften in de vergunning zijn makkelijker controleerbaar en handhaafbaar. In vergelijking met de voorschriften uit het Activiteitenbesluit, zoals de verplichting om slijpwerkzaamheden binnen uit te voeren of motoren uit te schakelen tijdens laden / lossen. Dit zijn de zogenoemde gedragsregels op het gebied van geluid. Een ander voorbeeld is het vergunningvoorschrift dat geen muziek aan mag staan in de auto tijdens laden en lossen. Het is eenvoudig vast te stellen tijdens een controle of dat gebeurt.

⁸⁹ Uit het dossieronderzoek, de gesprekken en de interviews is niet gebleken dat bedrijven wel of niet worden uitgedaagd om te innoveren als alle normen vaststaan in het Activiteitenbesluit en de eventuele milieuwinst die daardoor verloren gaat.

⁹⁰ Bij vergunningverlening waren de richtwaarden uit de Handreiking Industrielawaai de basis; onder het Activiteitenbesluit gelden grenswaarden. Deze grenswaarden kunnen met maatwerk worden aangescherpt. Bij maatwerk op basis van het Activiteitenbesluit kan men zich baseren op lokaal geluidbeleid, de handreiking industrielawaai en vergunningverlening maar kan men ook een lokale belangenafweging maken.

Hierbij wordt opgemerkt dat het voorschrijven van dergelijke gedragsregels onder het Activiteitenbesluit ook mogelijk is op grond van artikel 2.20, lid 5, als deze maatregelen nodig zijn om aan de grenswaarden te voldoen.

Lozingen

Niveau normstelling

Op grond van het dossieronderzoek moet het eerdere (algemene) oordeel ten aanzien van het niveau van de normstelling uit de beleidsreconstructie (par. 2.7) worden genuanceerd. Volgens het dossieronderzoek is in de meerderheid van de gevallen geen duidelijke wijziging in het milieubeschermingsniveau ten aanzien van normen. De vergunningen bevatten geen of alleen een paar algemene voorschriften over lozen van bedrijfsafvalwater (lozing op de riolering verplicht, geen nadelige gevolgen voor oppervlaktewater, het riool moet duurzaam vloeistofdicht zijn, hemelwater moet gescheiden worden afgevoerd van bedrijfsafvalwater).

Het Activiteitenbesluit is in sommige gevallen (2 dossiers) minder streng omdat in de vergunning normen zijn opgenomen en in het Activiteitenbesluit niet. De normstelling voor olie- en vethoudend afvalwater is voor lozingen op de riolering in sommige gevallen (3 dossiers) strenger geworden ten opzichte van de vergunning omdat in de vergunning hiervoor geen normen zijn opgenomen en in het Activiteitenbesluit wel.⁹¹

Voor overige zaken bevat het Activiteitenbesluit bijvoorbeeld voorschriften voor het beperken van lozingen van metalen / hulpstoffen en een verbod op het gebruik van kwik, terwijl dit niet in de vergunning was voorgeschreven. Wel is bijvoorbeeld in vergunningen voorgeschreven dat het volgende niet geloosd mag worden op de riolering: grove afvalstoffen, snel bezinkende stoffen, olie/verfresten, oplosmiddelen, gevaarlijke (afval)stoffen, stoffen die stankoverlast veroorzaken en stoffen die verstopping of beschadiging van de riolering veroorzaken. Dit valt in het Activiteitenbesluit onder de zorgplicht.

Transparantie

In hoofdstuk 2 werd een achteruitgang in beschermingsniveau gesignaleerd (par. 2.7). Het praktijkonderzoek geeft onvoldoende aanknopingspunten om dit oordeel te herzien.

Controleerbaarheid en handhaafbaarheid

Door een waterschap is vermeld dat er geen verschil is in controleerbaarheid en handhaafbaarheid van voorschriften voor lozingen. Het waterschap kan monsters nemen bij bedrijven en controleren op de normen uit het Activiteitenbesluit. Indien een (activiteit met een) lozing niet in het Activiteitenbesluit is opgenomen, dan is handhaving mogelijk op grond van artikel 6.2 van de Waterwet.

Uit de interviews blijkt dat er veel verschil is tussen waterschappen in de wijze van interpretatie van voorschriften.

Door 4 waterschappen is vermeld dat er voorheen meer meet- en registratieverplichtingen in vergunningen waren voorgeschreven in vergelijking met het Activiteitenbesluit. Voorheen hadden bedrijven een eigen verplichting tot monsternamen en analyse. Nu ligt er meer verantwoordelijkheid bij bedrijven om zelf te meten en te registreren om te borgen dat aan de lozingsnormen wordt voldaan.

De beleving van 2 waterschappen is dat hierdoor het milieubeschermingsniveau in het Activiteitenbesluit is verslechterd in vergelijking met de vergunningplicht. De beleving is dat controle en handhaving op zorgplichtbepalingen vaker nodig is, omdat voorschriften in het Activiteitenbesluit ontbreken. Volgens één van de respondenten van een waterschap komt het vaak niet tot het opstellen van een handhavingsbeschikking vanwege de motivering van de zorgplicht.

⁹¹ Hiermee lijkt in juridische zin sprake van een verbetering van het milieubeschermingsniveau.

Het bovenstaande kan als volgt worden verklaard. De implementatie van het Activiteitenbesluit heeft mogelijk nog onvoldoende plaatsgevonden binnen waterschappen aangezien voorschriften verschillend worden geïnterpreteerd en de kennis over de mogelijkheden van controle en handhaving van het Activiteitenbesluit in combinatie met de Waterwet kennelijk nog niet voldoende is gedeeld.

De bevoegdheidsverdeling voor de controle van indirecte lozingen⁹² is gewijzigd per 22 december 2009. Hierdoor is toezicht en handhaving van indirecte lozingen overgegaan van de waterbeheerder naar het bevoegd gezag voor de Wet milieubeheer (gemeenten en provincies) en is deze taak bij de Omgevingsdiensten terechtgekomen⁹³. Bij controle van indirecte lozingen wordt bijvoorbeeld gecontroleerd of een monsternamevoorziening en afscheidingsvoorziening aanwezig zijn. Door Omgevingsdiensten wordt thans niet regelmatig gecontroleerd op lozingseisen voor indirecte lozingen. Dit was overigens ook bij de vergunningplicht niet het geval. Soms laat een Omgevingsdienst wel metingen uitvoeren door een derde of door het Waterschap. Vanwege bovenstaande redenen wordt geconcludeerd dat er geen sprake is van wijziging van de controleerbaarheid en handhaafbaarheid van de voorschriften voor lozingen.

Lucht

Niveau normstelling en transparantie

Op grond van het dossieronderzoek moet het eerdere (algemene) oordeel ten aanzien van de transparantie en (het niveau van) de normstelling uit de beleidsreconstructie (par. 2.7) worden genuanceerd. Volgens het dossieronderzoek is in de meerderheid van de gevallen de normstelling in het Activiteitenbesluit strenger en duidelijker geworden. Voor lucht zijn in 3 gevallen geen normen opgenomen in de vergunning terwijl er wel emissie-eisen zijn opgenomen in het Activiteitenbesluit. Ook zijn er aanvullende werkzaamheden opgenomen in het Activiteitenbesluit ten opzichte van enkele vergunningen (bijvoorbeeld ten aanzien van buitenwerkzaamheden).

Controleerbaarheid en handhaafbaarheid

Enkele vergunningen (2 dossiers) bevatten voorschriften voor uitmondingen in de buitenlucht van afvoeren van ventilatiesystemen, luchtbehandelingsinstallaties of afzuigsystemen. Deze moeten zodanig zijn gesitueerd dat de hierdoor uittredende lucht en de daarin aanwezige stoffen geen nadelige gevolgen hebben voor het milieu. In een enkel geval is in de vergunning voorgeschreven dat gassen afkomstig van laswerkzaamheden zo dicht mogelijk bij de bron moeten worden afgezogen en de gereinigde ventilatielucht niet meer dan 5 mg stof/Nm³ mag bevatten. Het Activiteitenbesluit schrijft zowel maatregelen als normen voor. Als een bedrijf de maatregelen treft, dan voldoet het daarmee automatisch aan de normen. Als het bedrijf de maatregelen niet treft dan kan gehandhaafd worden op de normen.

In vergunningvoorschriften kon ook een meetverplichting opgenomen zijn. Op grond van het Activiteitenbesluit hoeven bedrijven die de maatregelen getroffen hebben niet te meten; het bevoegd gezag kan in specifieke gevallen met maatwerk wel meetverplichting voorschrijven. Over het geheel genomen zijn vergunning en Activiteitenbesluit dus vergelijkbaar.

⁹² Indirecte lozing: een lozing die niet rechtstreeks in het oppervlaktewater of op of in de bodem plaatsvindt. Bij indirecte lozingen wordt geloosd via een vuilwaterriool op een rioolwaterzuiveringsinstallatie of hemelwaterriool. Directe lozingen: een lozing van afvalwater rechtstreeks op een oppervlaktewaterlichaam (rechtstreeks kan ook zijn via de awzi van een bedrijf).

⁹³ Zie hiervoor ook de rapportage "Evaluatie handhaving indirecte lozing bij calamiteiten", Royal HaskoningDHV, 30 september 2014, WT-UW20140147

3.3.2.2 Voedingsmiddelenindustrie

Geluid

Niveau normstelling

De normstelling in het Activiteitenbesluit is in een enkel geval ruimer geworden aangezien de vergunning eisen stelt op 50 meter afstand en het Activiteitenbesluit op de dichtstbijzijnde gevoelige bestemming.

De normstelling voor het maximale geluidniveau (L_{Amax}) is in 3 dossiers ruimer geworden. De verruiming van de norm voor het maximale geluidniveau wordt veroorzaakt door een 10 dB(A) hogere norm in het Activiteitenbesluit.

Bij één bedrijf is het voornemen van het bevoegd gezag om strengere maatwerkvoorschriften voor geluid op te leggen, maar het is nog niet duidelijk wanneer de procedure wordt opgestart.

Transparantie

In hoofdstuk 2 werd een achteruitgang in beschermingsniveau gesignaleerd (par. 2.7). Het praktijkonderzoek geeft onvoldoende aanknopingspunten dit oordeel te herzien.

Controleerbaarheid en handhaafbaarheid

Bij 2 dossiers is de controleerbaarheid in de vergunning beter. Een bedrijf moet aantonen dat aan de geluidnorm wordt voldaan en in de vergunning zijn middelvoorschriften opgenomen over plaatsen van geluiddempers en inwerking hebben van een omroepinstallatie. Een aantal voorschriften in de vergunning zijn makkelijker controleerbaar en handhaafbaar, zoals slijpwerkzaamheden binnen of motoren uit tijdens laden / lossen. Wel zouden hiervoor maatwerkvoorschriften kunnen worden opgenomen op grond van artikel 2.20 lid 5 van het Activiteitenbesluit als deze maatregelen nodig zijn om aan de grenswaarden te voldoen.

Lozingen

Niveau normstelling

Op grond van het dossieronderzoek moet het eerdere (algemene) oordeel ten aanzien van het niveau van de normstelling uit de beleidsreconstructie (par. 2.7) worden genuanceerd. Volgens het dossieronderzoek is in de meerderheid van de gevallen (6 dossiers) de normstelling in het Activiteitenbesluit ruimer geworden ten aanzien van normen voor bijvoorbeeld pH, temperatuur en sulfaat. De vergunning bevat hiervoor normen en het Activiteitenbesluit niet. Dit valt in het Activiteitenbesluit onder de zorgplicht met de mogelijkheid om via maatwerk normen te stellen. De achterliggende gedachte is dat het voorschrijven van deze normen vaak niet nodig is uit het oogpunt van een doelmatige werking van het riool. De normstelling voor olie- en vethoudend afvalwater is in sommige gevallen (5 dossiers) strenger geworden ten opzichte van de vergunning omdat in de vergunning hiervoor geen normen zijn opgenomen en in het Activiteitenbesluit wel. Kortom, op bepaalde punten is de normstelling verruimd en op andere punten is de normstelling aangescherpt.

Transparantie

In hoofdstuk 2 werd een achteruitgang in beschermingsniveau gesignaleerd (par. 2.7). Het praktijkonderzoek geeft onvoldoende aanknopingspunten dit oordeel te herzien.

Controleerbaarheid en handhaafbaarheid

Zowel vergunning als Activiteitenbesluit bevatten een aantal algemene doelvoorschriften (bijvoorbeeld de doelmatige werking van het riool mag niet worden belemmerd) en een concreet voorschrift voor de vetafscheider en de slibvangput (2 dossiers). Voor overige zaken is het beschermingsniveau verder

vergelijkbaar. De vergunning bevat meer middelvoorschriften. Zowel vergunning als Activiteitenbesluit bevatten de verplichting van een vetafscheider (4 dossiers).

Door een waterschap is vermeld dat de controleerbaarheid en handhaafbaarheid bij vetafscidders niet echt een knelpunt is; daar werden al zelden afvalwatermonsters genomen.

Geur

Niveau normstelling

Op grond van het dossieronderzoek moet het eerdere (algemene) oordeel ten aanzien van het niveau van de normstelling uit de beleidsreconstructie (par. 2.7) worden genuanceerd. In 3 gevallen zijn geurnormen opgenomen in de vergunning. In 1 geval zijn de geurnormen in 2011 verder aangescherpt na het treffen van extra maatregelen in 2009. Deze vergunningvoorschriften gelden onder overgangsrecht als 'maatwerk'. Bij het industrieel vervaardigen van voedingsmiddelen kunnen veel van deze eisen als maatwerk worden voorgeschreven, omdat ze vallen binnen de kaders van de maatwerkmogelijkheid (geurbelasting, technische voorzieningen of gedragsmaatregelen). Bij een enkel bedrijf zijn geurcontouren in de vergunning vastgelegd. In de vergunningen van de overige bedrijven zijn alleen algemene voorschriften vastgelegd ten aanzien van het voorkomen van hinder in de omgeving. Dit is vergelijkbaar met het beschermingsniveau uit het Activiteitenbesluit.

In de dossiers zijn geen maatwerkvoorschriften voor geur aangetroffen. Voor 2 bedrijven is het voornemen dat maatwerk met strengere geurnormering wordt opgelegd. Daar wordt nu een beroep gedaan op het overgangsrecht, zodat regels uit de vergunning nog gelden.

Transparantie

In hoofdstuk 2 werd een achteruitgang in beschermingsniveau gesignaleerd (par. 2.7). Het praktijkonderzoek geeft onvoldoende aanknopingspunten dit oordeel te herzien.

Controleerbaarheid en handhaafbaarheid

In enkele gevallen (2 dossiers) zijn in de vergunning uitgebreide middelvoorschriften vastgelegd, bijvoorbeeld hoogte van het emissiepunt, ieder jaar aantonen dat aan de geurnormen wordt voldaan en een minimale frequentie van vervanging van de filters. Deze voorschriften zijn goed controleerbaar. In het Activiteitenbesluit is voorgeschreven dat nieuwe geurhinder moet worden voorkomen. Het bevoegd gezag kan een bepaalde mate van nieuwe geurhinder toestaan, maar moet dan met maatwerk concretiseren hoe het bedrijf een aanvaardbaar geurhinderniveau realiseert.

Het Activiteitenbesluit is dus in enkele gevallen (2 dossiers) minder concreet en minder goed controleerbaar en handhaafbaar dan de vergunning. Dit betekent niet per definitie een lager beschermingsniveau in vergelijking met geurnormen maar kan vanaf 1 januari 2016 tot een tijdelijke verslechtering leiden tot het moment van vastleggen van maatwerkvoorschriften. Tot 1 januari 2016 gelden voor deze bedrijven namelijk de vergunningvoorschriften nog als maatwerk op basis van overgangsrecht.

3.3.2.3 Opslag propaan

Externe veiligheid

In het dossieronderzoek kwam naar voren dat de 6 bedrijven over zijn gegaan van het Besluit voorzieningen en installaties naar het Activiteitenbesluit. Tijdens het dossieronderzoek is daarom een analyse van de verschillen tussen deze AMvB en het Activiteitenbesluit uitgevoerd. Er zijn geen wijzigingen geconstateerd.

3.4 Resultaten deel 2: agrarische inrichtingen

3.4.1 Dossieronderzoek

Onderzochte dossiers

In deze paragraaf zijn de resultaten uit het dossieronderzoek en de gesprekken met de omgevingsdiensten, waterschappen, brancheverenigingen en de Stichting Natuur en Milieu vermeld voor de volgende branches:

- Veehouderij
- Akkerbouw
- Glastuinbouw

In onderstaande tabellen zijn per branche de bedrijfstypen vermeld die zijn beoordeeld.

Type bedrijven	Activiteitenbesluit Opname agrarische activiteiten	Beoordeling ten opzichte van	Beschouwde effecten	
			Geluid	Lozingen
Veehouderij				
1. Vleesvarkenshouderij		Vergunning 2008 / LOTV ⁹⁴	x	x
2. Varkenshouderij		Vergunning 2004 / LOTV	x	x
3. Varkenshouderij		Vergunning 2003 / LOTV	x	x
4 Rundveehouderij		Besluit landbouw / LOTV	x	x
5 Gemengde veehouderij: paarden, pony's, schapen en kalveren		Besluit landbouw / LOTV	x	x
6 Rundveehouderij		Besluit landbouw sinds 2011 / LOTV	x	x
7 Verkoop dierbenodigdheden en kleine dieren, stallen en fokken en berijden van paarden, opslag paardenmest		Vergunning 2007 / LOTV	x	x
8 Melkveehouderij + vleesstieren		Vergunning 2001 / LOTV	x	x
9 Rundveehouderij: vleesstieren		Vergunning 2007 / LOTV	x	x
10 Varkenshouderij		Vergunning 2010 / LOTV	x	x

⁹⁴ LOTV: Lozingenbesluit open teelt en veehouderij.

Type bedrijven	Activiteitenbesluit	Beoordeling	Beschouwde effecten	
			Geluid	Lozingen
	Opname agrarische activiteiten			
Akkerbouw				
1. Boomkwekerij		Besluit landbouw milieubeheer / LOTV	x	x
2. Bloembollenkwekerij		Besluit landbouw milieubeheer / LOTV	x	x
3. Bloembollenkwekerij en broeierij		Besluit akkerbouwbedrijven milieubeheer / LOTV	x	x

Type bedrijven	Activiteitenbesluit	Beoordeling	Beschouwde effecten	
			Geluid	Lozingen
	Opname agrarische activiteiten			
Glastuinbouw				
1. Aspergekwekerij		Besluit glastuinbouw / LOTV	x	x
2. Rozenkwekerij* (Glastuinbouwgebied)		Besluit glastuinbouw, maar had daarnaast ook vergunning / LOTV	x	x
3. Bloem(bollen)kwekerij (Glastuinbouwgebied)		Besluit glastuinbouw / LOTV	x	x

* Dit betreft een vergunning waarbij tevens onderdelen uit het Besluit glastuinbouw van toepassing zijn.

Beeld van de wijzigingen in het beschermingsniveau

Op basis van de beleidsreconstructie, de dossiers, gesprekken met toezichthouders van omgevingsdiensten en waterschappen en gesprekken met brancheverenigingen en Stichting Natuur en Milieu zijn in onderstaande tabel de wijzigingen in het beschermingsniveau weergegeven.

Resultaten onderzoek motie 2: wijziging beschermingsniveau

	Criteria	Veehouderij	Akkerbouw	Glastuinbouw	
Geluid	Niveau (norm)	M		M	M
	Transparantie				
	Rechtszekerheid				
	Uitvoerbaarheid				
	Controleerbaarheid	M			
	Handhaafbaarheid	M			
Lozingen	Niveau (norm)				
	Transparantie				
	Rechtszekerheid				
	Uitvoerbaarheid				
	Controleerbaarheid				
	Handhaafbaarheid				

Legenda	
	Verbetering milieubeschermingsniveau in Activiteitenbesluit
	Geen wijziging in milieubeschermingsniveau in Activiteitenbesluit
	Risico van verslechtering milieubeschermingsniveau in Activiteitenbesluit
M	Risico van tijdelijke verslechtering milieubeschermingsniveau lokaal niveau, op te vangen via maatwerkvoorschriften

3.4.2 Duiding van de wijzigingen

Voor de belangrijkste en meest opvallende wijzigingen is in onderstaande beschrijving aangegeven wat er aan de hand is en hoe dit te verklaren is.

Indien ten aanzien van een onderwerp of criterium niets is vermeld⁹⁵ zijn er geen aanwijzingen dat voor die onderwerpen een verbetering of verslechtering van het milieubeschermingsniveau heeft plaatsgevonden omdat:

- er geen informatie is gekomen uit de dossiers en gesprekken, terwijl de criteria wel zijn onderzocht en nagevraagd (zie onderzoeksopzet in paragraaf 3.1).
- er wel informatie is gekomen uit de dossiers en gesprekken, maar uit de informatie niet blijkt dat een verbetering of verslechtering van het milieubeschermingsniveau heeft plaatsgevonden.

3.4.2.1 Veehouderij

Geluid⁹⁶

Niveau normstelling

Volgens het dossieronderzoek is de normstelling voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau (LAr, LT) onder het Activiteitenbesluit iets ruimer (ofwel minder streng) geworden (4 dossiers). De normstelling in het Activiteitenbesluit is bijvoorbeeld ruimer geworden omdat binnen 50 meter geen geluidsgevoelig object aanwezig is. In het Activiteitenbesluit is de norm op de gevel van gevoelige gebouwen gelegd (artikel 2.17, lid 5 van het Activiteitenbesluit). In dit geval zou het geluidniveau van het bedrijf op 50 meter dus hoger mogen worden omdat de dichtstbijzijnde woning (dichtstbijzijnde gevoelige gebouw) op een grotere afstand dan 50 meter van het bedrijf ligt. Tevens is de akoestische dagperiode in het Activiteitenbesluit langer omdat de dagperiode begint om 06.00 uur in plaats van 07.00 uur. Hierbij wordt opgemerkt dat het eerder starten van de akoestische dagperiode alleen van toepassing is op de bedrijven die voor 1 januari 2013 nog vergunningplichtig waren, omdat in het Besluit landbouw milieubeheer de akoestische dagperiode ook begon om 06.00 uur.

Ook de normstelling voor het maximale geluidniveau (LAm_{ax}) is overwegend ruimer geworden. De verruiming van de norm voor het maximale geluidniveau wordt veroorzaakt door het beginnen van de akoestische dagperiode om 06.00 uur in plaats van 07.00 uur (bij bedrijven die voor 1 januari 2013 vergunningplichtig waren) en het niet aanwezig zijn van geluidgevoelige objecten binnen 50 meter.

⁹⁵ Uit het dossieronderzoek, de gesprekken en de interviews is niet gebleken dat bedrijven wel of niet worden uitgedaagd om te innoveren als alle normen vast staan in het Activiteitenbesluit en de eventuele milieuwinst die daardoor verloren gaat.

⁹⁶ Het gaat hier met name om veehouderijen die tot 2013 vergunningplichtig waren en nadien onder de reikwijdte van het Activiteitenbesluit vielen. Dat waren ca. 6.400 intensieve veehouderijen en 1.700 kleinere agrarische inrichtingen. Zie uitgebreider par. 2.4.

In enkele gevallen (4 dossiers) is de vergunning minder streng voor laden en lossen. In de vergunning is bijvoorbeeld opgenomen dat maximale geluidniveaus niet van toepassing zijn op laden en lossen ten behoeve van de inrichting voor zover dit plaatsvindt in de tijden en frequenties in de bij de beschikking behorende aanvraag. In het Activiteitenbesluit zijn wel geluidnormen opgenomen voor laden en lossen (artikel 2.17, lid 5 van het Activiteitenbesluit), voor zowel de dag-, avond- en nachtperiode.

Transparantie

In hoofdstuk 2 werd een achteruitgang in beschermingsniveau gesignaleerd (par. 2.7). Het praktijkonderzoek geeft onvoldoende aanknopingspunten dit oordeel te herzien.

Controleerbaarheid en handhaafbaarheid

Ingevolge het Activiteitenbesluit moeten het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau en het maximale geluidniveau worden gemeten volgens de Handleiding meten en rekenen industrielawaai.

Deze Handleiding werd ook voorgeschreven in vergunningen.

Bij 2 dossiers is de controleerbaarheid in de vergunning beter. In de vergunning zijn bijvoorbeeld meer gedetailleerde middelvoorschriften opgenomen.

Het betreft bijvoorbeeld de volgende middelvoorschriften:

- Lawaaimakende werkzaamheden mogen uitsluitend worden verricht binnen het bebouwde deel van de inrichting.
- Gedurende het laden en lossen mag de motor van het transportvoertuig niet in werking zijn, tenzij dit noodzakelijk is voor het gebruik van laad- en losapparatuur van het voertuig.
- Verbrandingsmotoren die niet zijn voorzien van deugdelijke geluiddempers mogen in de inrichting niet in werking zijn.
- In de inrichting aanwezige omroep- en/of muziekinstallaties moeten zodanig zijn afgesteld dat deze buiten de inrichting niet hoorbaar zijn.
- Tijdens in werking zijn van de inrichting moeten ramen en deuren in de buitengevel gesloten zijn.
- Deuren mogen slechts worden geopend voor onmiddellijk doorlaten van goederen. Deze middelvoorschriften staan niet in het Activiteitenbesluit.

Het Activiteitenbesluit geeft ruimte voor een aantal zaken dat buiten beschouwing mag blijven bij het bepalen van geluidvoorschriften, zoals stemgeluid en het ten gehore brengen van onversterkte muziek (zie artikel 2.18 van het Activiteitenbesluit), terwijl deze zaken wel in vergunningvoorschriften waren geregeld (zie bovenstaande voorschriften). Het Activiteitenbesluit is dus minder streng dan de vergunning. Hierbij wordt opgemerkt dat dit gedragsregels zijn die onder het Activiteitenbesluit ook als maatwerk mogen worden voorgeschreven, indien deze maatwerkvoorschriften nodig zijn om te voldoen aan de grenswaarden (zie artikel 2.20 lid 5 van het Activiteitenbesluit). Theoretisch is er tijdelijk sprake van een verslechtering van de controleerbaarheid en handhaafbaarheid tot het moment van vastleggen van maatwerkvoorschriften.

Bij 2 bedrijven is in de vergunning voorgeschreven dat een akoestisch onderzoek moet worden uitgevoerd. Binnen enkele maanden na het van kracht worden van de vergunning moet het bedrijf door middel van een akoestisch onderzoek aantonen dat wordt voldaan aan de gestelde geluidnormen in de voorschriften. Bij één van deze bedrijven blijkt uit het dossier dat het bedrijf moeite heeft om aan de geluidvoorschriften te voldoen. Een dergelijk voorschrift is niet opgenomen in het Activiteitenbesluit. Ingevolge de vergunning moet een bedrijf dus aantonen dat aan de geluidnormen wordt voldaan terwijl ingevolge het Activiteitenbesluit het bedrijf dit niet hoeft aan te tonen.

Handhaafbaarheid

Bij een enkel bedrijf is een keer gehandhaafd op openstaande ramen. Dit was mogelijk op basis van de geluidvoorschriften in de vergunning. Onder het Activiteitenbesluit zou het moeilijker worden om hierop te handhaven. Dan zou eerst aangetoond moeten worden dat het bedrijf niet aan de geluidnormen voldoet, of zou de gedragsregel van het dichthouden van ramen en deuren als maatwerk moeten worden voorgeschreven. Theoretisch is er tijdelijk sprake van een verslechtering van de controleerbaarheid en handhaafbaarheid tot het moment van vastleggen van maatwerkvoorschriften.

Lozingen

Niveau normstelling

Volgens het dossieronderzoek is in de meerderheid van de gevallen geen duidelijke wijziging in het milieubeschermingsniveau ten aanzien van normen voor het lozen van afvalwater op een rioolstelsel voor bijvoorbeeld pH, temperatuur en sulfaat.

De vergunning en het Activiteitenbesluit bevatten geen norm ten aanzien van deze onderwerpen. Dit geldt ook voor de normstelling voor olie- en vethoudend afvalwater voor lozingen op het riool.

Dit valt in het Activiteitenbesluit onder de zorgplicht met de mogelijkheid om via maatwerk normen te stellen. De achterliggende gedachte is dat het voorschrijven van deze normen vaak niet nodig is uit het oogpunt van een doelmatige werking van het riool. Het heeft naar verwachting geen significant effect op het niveau van milieubescherming.

Voor de lozing op oppervlaktewater zijn relevante parameters onopgeloste bestanddelen, BZV, CZV en oliegehalte.

Voor overige zaken lijkt het Activiteitenbesluit in 4 gevallen ruimer, bijvoorbeeld omdat voorschriften over waterbesparing en afvoer van schrobwater niet of minder streng terugkomen in het Activiteitenbesluit ten opzichte van de milieuvergunning en het Activiteitenbesluit bijvoorbeeld een vrijstelling geeft voor het wassen van een voertuig. In een enkel geval is het Activiteitenbesluit strenger in vergelijking met de milieuvergunning ten aanzien van schrobwater.

Volgens waterschappen zijn de voorschriften uit het Besluit lozingen open teelt en veehouderijen met een paar kleine wijzigingen overgegaan in het Activiteitenbesluit. De normen voor onopgeloste bestanddelen in lozingen op rioolstelsels zijn iets minder streng geworden. Dit was 50 mg/liter, in het Activiteitenbesluit is deze 300 mg/liter. Om aan de 300 mg/liter te kunnen voldoen, blijven dezelfde filtertechnieken noodzakelijk. Daarnaast is de norm voor onopgeloste bestanddelen in de lozing op het oppervlaktewater niet gewijzigd. Deze is op grond van vergunningen en Activiteitenbesluit 100 mg/liter.

Bovenstaande wijzigingen geven geen aanleiding tot wijziging van het milieubeschermingsniveau.

Transparantie

Door enkele waterschappen is vermeld dat vanwege de reparaties in het Activiteitenbesluit de voorschriften minder duidelijk zijn, bedrijven onzeker zijn waar ze aan moeten voldoen en waterschappen niet weten waarop zij moeten handhaven. De meeste overtredingen van het Activiteitenbesluit worden door waterschappen geconstateerd in de agrarische sector (directe lozingen).

Controleerbaarheid en handhaafbaarheid

Op grond van het dossieronderzoek moet het eerdere (algemene) oordeel ten aanzien van het niveau van de controleerbaarheid en handhaafbaarheid worden genuanceerd. Door een waterschap is vermeld dat er geen verschil is in controleerbaarheid en handhaafbaarheid van voorschriften voor lozingen. Het waterschap kan monsters nemen bij bedrijven en controleren op de normen uit het Activiteitenbesluit. Indien een (activiteit met een) lozing niet in het Activiteitenbesluit is opgenomen, dan is handhaving mogelijk op grond van artikel 6.2 van de Waterwet.

De beleving van dit waterschap is dat er veel verschil is tussen waterschappen in de wijze van interpretatie van voorschriften.

Door 4 waterschappen is vermeld dat er voorheen meer meet- en registratieverplichtingen in vergunningen waren voorgeschreven in vergelijking met het Activiteitenbesluit. Voorheen hadden bedrijven een eigen verplichting tot monsternamen en analyse. Nu ligt er meer verantwoordelijkheid bij bedrijven om zelf te meten en te registreren om te borgen dat aan de lozingsnormen wordt voldaan.

De beleving van 2 waterschappen is dat hierdoor het milieubeschermingsniveau in het Activiteitenbesluit is verslechterd in vergelijking met de vergunningplicht. De beleving is dat controle en handhaving op zorgplichtbepalingen vaker nodig is, omdat voorschriften in het Activiteitenbesluit ontbreken. Volgens een waterschap komt het vaak niet tot het opstellen van een handhavingsbeschikking vanwege de motivering van de zorgplicht.

Het bovenstaande kan als volgt worden verklaard. De implementatie van het Activiteitenbesluit heeft mogelijk nog onvoldoende plaatsgevonden binnen waterschappen, voor het deel waarvoor de waterschappen toezicht en handhaving uitvoeren. Anders gezegd: voorschriften uit het Activiteitenbesluit worden verschillend geïnterpreteerd en de kennis over de mogelijkheden van controle en handhaving van het Activiteitenbesluit in combinatie met de Waterwet is kennelijk nog niet voldoende gedeeld.

3.4.2.2 Akkerbouw

Geluid

Niveau normstelling

De bedrijven vielen voorheen onder Besluit landbouw milieubeheer. De normstelling voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau en het maximale geluidniveau is niet gewijzigd.

Lozingen

Niveau normstelling

In alle situaties is sprake van overgang van het Besluit landbouw milieubeheer en het LOTV naar het Activiteitenbesluit. De voorschriften uit deze AMvB's zijn vrijwel één op één overgenomen in het Activiteitenbesluit.

3.4.2.3 Glastuinbouw

Geluid

Niveau normstelling

Op grond van het dossieronderzoek moet het eerdere (algemene) oordeel ten aanzien van het niveau van de normstelling uit de beleidsreconstructie (par. 2.7) worden genuanceerd. De normstelling voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau en het maximale geluidniveau is in een enkel geval gewijzigd. De normen in het Activiteitenbesluit zijn in een enkel geval iets ruimer omdat de akoestische dagperiode om 06.00 uur begint. Hierbij wordt opgemerkt dat het eerder starten van de akoestische dagperiode alleen van toepassing is op de bedrijven die voor 1 januari 2013 nog vergunningplichtig waren, omdat in het Besluit landbouw milieubeheer de akoestische dagperiode ook begon om 06.00 uur. Daarnaast zijn de normen voor geluid gewijzigd. Op grond van het Activiteitenbesluit kan een glastuinbouwbedrijf zich in een glastuinbouwconcentratiegebied bevinden of daarbuiten. Dit onderscheid bestond niet onder het Besluit glastuinbouw milieubeheer. Indien een glastuinbouwbedrijf niet is gelegen in een concentratiegebied, gelden op grond van het Activiteitenbesluit de (strengere) geluidsnormen voor agrarische activiteiten. Gebleken is dat deze glastuinbouwbedrijven in het algemeen aan deze (strengere) norm kunnen voldoen.

Indien dat voor een specifiek bedrijf niet het geval is, omdat zich bijvoorbeeld in de directe nabijheid een woning bevindt, kan via een maatwerkvoorschrift in een hogere waarde worden voorzien.⁹⁷

Transparantie

In hoofdstuk 2 werd een achteruitgang in beschermingsniveau gesignaleerd (par. 2.7). Het praktijkonderzoek geeft onvoldoende aanknopingspunten dit oordeel te herzien.

Controleerbaarheid en handhaafbaarheid

Op grond van het dossieronderzoek moet het eerdere (algemene) oordeel ten aanzien van de controleerbaarheid en handhaafbaarheid uit de beleidsreconstructie (par. 2.7) worden genuanceerd. Gedetailleerde middelvoorschriften, zoals bijvoorbeeld bij veehouderijen (onderdeel geluid), zijn niet aangetroffen in de vergunningen voor glastuinbouwbedrijven. Hierbij wordt opgemerkt dat voor veehouderijen meer vergunningen zijn beoordeeld.

Lozingen

Niveau normstelling

In de vergunning was het gebruik van bestrijdingsmiddelen van belang. Volgens een toezichthouder staan in het Activiteitenbesluit meer voorschriften voor emissies. Bijvoorbeeld, in het Activiteitenbesluit zijn voorschriften opgenomen voor condenswater dat via de gootjes afvloeit naar een condenswaterbassin. Volgens de vergunning mocht het condenswater naar een waterschapsloot (oppervlaktewater) worden afgevoerd. Bedrijven zijn nu verplicht om dit in de gaten te houden.

Volgens een toezichthouder zijn de voorschriften voor lozingen van glastuinbouwbedrijven (substraatteelt) strenger geworden, omdat de overstort is vervallen. Hiervoor geldt op dit moment overgangsrecht. De normstelling zal niet wijzigen als hiervoor maatwerkvoorschriften worden vastgelegd.

Volgens een Omgevingsdienst (2 toezichthouders) krijgen bedrijven te maken met strengere voorschriften voor lozingen. Vergunningen voor glastuinbouwbedrijven sloten bijvoorbeeld niet aan op bijlage 1 en 3 van het Besluit glastuinbouw. Of bedrijven aan de lozingsnormen uit het Activiteitenbesluit voldoen is nog niet bekend want hierop is nog niet goed gecontroleerd.

Transparantie

Volgens een omgevingsdienst is het een trend dat minder meststoffen worden geloosd. Maar volgens 2 toezichthouders komt dat niet doordat grenswaarden voor meststoffen zo streng zijn. Voordat wordt geloosd moet de hoeveelheid te lozen meststoffen en water worden berekend.

Vroeger was dit duidelijk geregeld. Nu is meer kennis nodig van glastuinbouw voordat de voorschriften duidelijk zijn, bijvoorbeeld de voorschriften uit hoofdstuk 2 (verbod lozen in de bodem), hoofdstuk 3 (recirculatie) en hoofdstuk 4. Het bevoegde gezag komt er nog wel redelijk uit maar de doorverwijzingen zijn lastig.

Door de branchevereniging voor de glastuinbouw is vermeld dat bij lozingen de interpretatie van voorschriften uit het Activiteitenbesluit een probleem is en de norm moeilijk vindbaar is.

⁹⁷ Stb. 2012, 441, p. 130.

3.5 Beoordeling van effecten van de wijzigingen in het beschermingsniveau

De geconstateerde wijzigingen in het beschermingsniveau zijn aan een nadere analyse op hun effecten op milieu en gezondheid onderworpen. Deze analyse heeft plaatsgehad aan de hand van de volgende vragen:

1. Zijn er milieu-⁹⁸ of gezondheidseffecten te verwachten vanwege een wijziging in beschermingsniveau?
2. Waardoor worden deze effecten veroorzaakt?
3. Welke overige aspecten zijn hierbij van invloed?

Uit de beschouwing van de (mogelijke) effecten op milieu en gezondheid van de wijzigingen in beschermingsniveau, kwam naar voren dat dergelijke effecten in algemene zin zich niet voordoen. Daarvoor zijn de wijzigingen in beschermingsniveau te beperkt zowel in absolute zin als in vergelijking met andere omgevingsfactoren. Wel bestaat de kans dat vanwege wijzigingen in beschermingsniveau op lokaal niveau effecten optreden. Deze worden in de paragrafen hierna toegelicht.

3.5.1 Resultaten deel 1: metaelectro, voedingsmiddelen en opslag propaan

Geluid

Voor omgevingsvergunningverlening geldt⁹⁹ in beginsel een norm voor de geluidsbelasting van 40-50 dB(A) en voor het maximale geluidniveau een norm van “geluidsbelasting+10 dB(A)” tot maximaal 70 dB(A). Conform het Activiteitenbesluit gelden de hoogste van deze normen, dus 50 dB(A) respectievelijk 70 dB(A). Dit levert een achteruitgang in beschermingsniveau op die kan worden ondervangen door het stellen van maatwerkvoorschriften.

Bij de beoordeling van de milieueffecten van deze wijziging in beschermingsniveau is de omgeving van het bedrijf van belang. Voor bedrijven in een relatief stille omgeving (landelijk gebied of rustige woonwijk) gelden bij vergunningverlening strengere streefwaarden dan de normen op grond van het Activiteitenbesluit. Mogelijk leidt dit tot gezondheidseffecten: hogere geluidniveaus bij woningen geven een grotere kans op hinder en gezondheidseffecten. Ter illustratie:

	Ernstig gehinderden TNO ¹⁰⁰	Ernstige slaapverstoring ⁸⁴	Gezondheidseffectscreening
Vergunning (gemiddeld)	bij 45 dB(A) circa 1,9 % ernstig gehinderden	45 dB(A) etmaalwaarde (35 dB(A) in de nacht): ca. 2,3 % slaapverstoring	GES-score: 0-1
Activiteitenbesluit	bij 50 dB(A) circa 3,9 % ernstig gehinderden	50 dB(A) etmaalwaarde (40 dB(A) in de nacht): ca. 2,6% slaapverstoring	GES-score 2-3

⁹⁸ Hieronder worden in dit kader ook ecologische effecten verstaan.

⁹⁹ Zoals weergegeven in de Handreiking Industrielawaai en vergunningverlening.

¹⁰⁰ TNO-PG, 2001, Annoyance from transportation noise. Dosis-response relationships with exposure metrics DNL and DENL, and their confidence intervals. volgens TNO-onderzoek, zoals genoemd op bladzijde 80 van het Handboek voor een gezonde inrichting van de leefomgeving, GGD, 2012.

Lozingen

Het Activiteitenbesluit is erop gericht dat in geval van indirecte lozingen de rioolwaterzuiveringsinstallatie niet overbelast of verstoord wordt qua werking. De voorschriften ten aanzien van de directe lozingen laten geen wijziging in beschermingsniveau zien, zodat effecten op milieu en gezondheid zich niet voordoen.

Lucht

De effecten verbetering in milieubeschermingsniveau van de overgang naar het Activiteitenbesluit, lijken zeer beperkt en al helemaal op de luchtkwaliteit in de omgeving van de inrichting. Deze laatste wordt hoofdzakelijk bepaald door de achtergrondconcentratie. De verwachting is dat de wijziging geen milieu- of gezondheidseffecten tot gevolg heeft.

Geur

Er worden geen milieueffecten of gezondheidseffecten verwacht vanwege de afwezigheid van een wijziging in beschermingsniveau. Wel is het zo dat zowel bij de uitvoering van geuronderzoek¹⁰¹ als het stellen van maatwerkvoorschriften er een zekere vrijheid bestaat voor het bevoegd gezag. Bij het geuronderzoek gaat het bijvoorbeeld om de beoordeling bij hogere percentielwaarden; bij maatwerk verschuift de laatste jaren de focus van continue emissies naar piekmissies en de beheersing daarvan. Voorgaande geldt echter zowel voor vergunningen als voor algemene regels.

Externe veiligheid

Aangezien geen wijziging van het beschermingsniveau optreedt, doen zich geen milieu- of gezondheidseffecten voor.

3.5.2 Resultaten deel 2: agrarische inrichtingen

Geluid

Voor veehouderijen en glastuinbouwbedrijven die voorheen vergunningplichtig waren en (recent) zijn overgegaan naar het Activiteitenbesluit, werd hiervoor een wijziging in beschermingsniveau vastgesteld.

Voor omgevingsvergunningverlening geldt¹⁰² in beginsel een norm voor de geluidsbelasting van 40-50 dB(A) en voor het maximale geluidniveau een norm van "geluidsbelasting+10 dB(A)" tot maximaal 70 dB(A). Conform het Activiteitenbesluit geldt een standaardnorm van 45 dB(A) respectievelijk 70 dB(A). Dit verschil - een norm tussen 40 en 50 dB(A) en standaardnorm van 45 dB(A) - , leidt niet tot effecten voor milieu en gezondheid.¹⁰³

Daarnaast is een wijziging in beschermingsniveau te zien ten aanzien van de akoestische dagperiode. Deze ligt bij vergunningverlening tussen 7.00 en 19.00 uur en in het Activiteitenbesluit tussen 6.00 en 19.00 uur. Dat betekent (ten opzichte van de vergunning) een minder strenge beoordeling voor het tijdvak tussen 6 en 7 uur. Dit leidt mogelijk tot geluidhinder (slaapverstoring) en daardoor tot gezondheidseffecten.

¹⁰¹ Volgens NTA9065.

¹⁰² Zoals weergegeven in de Handreiking Industrielawaai en vergunningverlening.

¹⁰³ Voor Glastuinbouwbedrijven buiten concentratiegebieden zijn de geluidnormen in het Activiteitenbesluit strenger geworden in vergelijking met het Besluit glastuinbouw milieubeheer. Gebleken is dat deze glastuinbouwbedrijven in het algemeen aan deze (strengere) norm kunnen voldoen. Indien dat voor een specifiek bedrijf niet het geval is, omdat zich bijvoorbeeld in de directe nabijheid een woning bevindt, kan via een maatwerkvoorschrift in een hogere waarde worden voorzien (*Stb.* 2012, 441, p. 130). Om deze reden wordt geen effect voor milieu of gezondheid voor deze specifieke groep glastuinbouwbedrijven verwacht.

Echter, gelet op de aard (aan de rand van de dag) en omvang (1 uur meer ten opzichte van een reguliere dagperiode van 12 uur) van deze verruiming worden gezondheidseffecten niet verwacht. Het toepassen van een maatwerkvoorschrift heeft dus geen gevolgen voor effecten op milieu- of gezondheid.

Lozingen

Voor de genoemde branches golden voor de komst van het Activiteitenbesluit al algemene regels die vervat waren in diverse AMvB's. Deze zijn één op één overgenomen in het Activiteitenbesluit. Voor glastuinbouw is het beschermingsniveau in algemene zin licht verbeterd. Dit heeft mogelijk positieve ecologische effecten. Alleen in die gevallen waarin op grond van de algemene (directe) lozingsvoorschriften in extreem gevoelig oppervlaktewater wordt geloosd, kunnen lokaal ecologische effecten optreden. Gezondheidseffecten vanwege indirecte lozingen doen zich niet voor, aangezien deze gezuiverd worden in een rioolwaterzuiveringsinstallatie.

3.6 Slotbeschouwing

Beschouwing van de resultaten

Uit het onderzoek komt naar voren dat de introductie van het Activiteitenbesluit als systeem van algemene regels nauwelijks gevolgen heeft voor het beschermingsniveau in algemeen juridische zin. Hiervoor zijn (mogelijke) wijzigingen in het beschermingsniveau gesignaleerd, die mogelijk effecten op milieu en gezondheid kunnen hebben. Deze wijzigingen volgen uit de beleidsreconstructie enerzijds en een confrontatie met de praktijk aan de hand van een dertigtal dossiers en een twintigtal gesprekken met toezichthouders die op grond van de ervaring een breder beeld van de effecten hebben dan de onderzochte dossiers.

Organisatie van de uitvoering

Hoewel de organisatie van de toepassing van het Activiteitenbesluit in de praktijk niet is onderzocht, is in het praktijkonderzoek en de gesprekken wel gesignaleerd dat de wijze van uitvoering van het besluit op dit moment risico's van een verslechtering van het beschermingsniveau in zich draagt met betrekking tot de onderdelen die op basis van de beleidsreconstructie als kritisch worden beschouwd.

Het betreft mogelijke effecten als gevolg van aanloopproblemen met de invoering van de nieuwe systematiek in de praktijk¹⁰⁴, mogelijke effecten als gevolg van de parallelle reorganisatie van de VTH-taken door middel van de introductie van de Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) / Omgevingsdiensten of mogelijke effecten als gevolg van bezuinigingen op deze activiteiten door de betrokken overheden.

Zoals in het eerste hoofdstuk al werd opgemerkt, vormde dit echter niet het onderwerp van het onderzoek.

De kans dat zich in zijn algemeenheid maar in het bijzonder op lokaal niveau effecten op milieu en gezondheid voordoen, wordt kleiner naarmate de uitvoeringspraktijk hier adequater op kan inspelen. Deze risico's kunnen worden beheerst door voldoende aandacht te schenken aan de toepassing van maatwerkvoorschriften in die gevallen waarin dat gelet op de specifieke lokale omstandigheden gewenst is. Daarnaast kan worden ingezet op een nauwe aansluiting bij het proces van ruimtelijke planvorming¹⁰⁵.

Vgl. de conclusies uit: Royal HaskoningDHV, 2013, Evaluatie Activiteitenbesluit 2008 – 2012.

¹⁰⁵ De rechter merkt milieu- en ruimtelijke ordeningsregels inmiddels aan als gelijkwaardige instrumenten als het om de regulering van milieuhinderlijke activiteiten gaat en eist dat beide systemen met elkaar in overeenstemming zijn, vgl. AbRvS 11 januari 2012, nr. 201004758/1/R3, LJN: BV0555.

4 CONCLUSIES

Beantwoording deelvraag 1

In de motie De Vries / Van Veldhoven werd verzocht om een assessment uit te voeren naar de milieueffecten en de gezondheidseffecten van het invoeren van het Activiteitenbesluit.

Aan de hand van een analyse van enkele branches¹⁰⁶, die (recent) zijn overgegaan van vergunningen naar algemene regels onder het Activiteitenbesluit, is onderzocht of door deze overgang effecten voor milieu en gezondheid te verwachten zijn.

Uit de beleidsreconstructie blijkt dat de introductie van het Activiteitenbesluit als systeem van algemene regels nauwelijks gevolgen heeft voor het beschermingsniveau in algemeen juridische zin. Bij de normstelling is de toepassing van 'Best Beschikbare Technieken' (BBT) uitgangspunt geweest. Met de omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM), maatwerkvoorschriften en gemeentelijke geluidsverordeningen worden voldoende mogelijkheden geboden om in aanvulling op de algemene regels (gebiedsgerichte) voorschriften te stellen indien de specifieke kenmerken van het milieu daarom vragen.

Uit het praktijkonderzoek blijkt dat met het Activiteitenbesluit geen wijziging van het milieubeschermingsniveau in algemene zin is opgetreden. Wel zijn enkele wijzigingen te zien bij specifieke milieuaspecten of branches die lokaal een milieu- of gezondheidseffect kunnen hebben. Met name betreft dit de (tijdelijke) wijziging in het niveau van normstelling ten aanzien van geluid. Dit kan worden opgevangen door maatwerkvoorschriften.

Beantwoording deelvraag 2

In de moties Van Gerven en Van Gerven – Jacobi werd verzocht de effecten van het gewijzigde vergunningplicht- / meldingsplichtsysteem voor agrarische activiteiten te laten beoordelen op de impact op natuur, milieu en leefomgeving, respectievelijk een evaluatie te starten naar de uitwerking van het Activiteitenbesluit betreffende (...) milieu-, geur- en geluidshindereffecten en waterkwaliteitseffecten, met name normoverschrijdende stoffen.

Aan de hand van een analyse van milieu-dossiers van akkerbouwbedrijven, glastuinbouwbedrijven en veehouderijen die zijn overgegaan van vergunningen naar algemene regels is onderzocht of door de overgang naar het Activiteitenbesluit effecten voor milieu en gezondheid te verwachten zijn.

Uit de beleidsreconstructie blijkt dat de introductie van het Activiteitenbesluit als systeem van algemene regels nauwelijks gevolgen heeft voor het beschermingsniveau in algemeen juridische zin. Bij de normstelling is de toepassing van 'Best Beschikbare Technieken' (BBT) uitgangspunt geweest. Met de omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM), maatwerkvoorschriften en gemeentelijke geluidsverordeningen worden voldoende mogelijkheden geboden om in aanvulling op de algemene regels gebiedsgerichte voorschriften te stellen indien de specifieke kenmerken van het milieu daarom vragen.

¹⁰⁶ Metalelectro en voedingsmiddelen; ten aanzien van propaanopslagen is onderzocht of de wijziging in de systematiek waarop deze activiteit onder algemene regels wordt gereguleerd, gevolgen heeft gehad.

Uit het praktijkonderzoek blijkt dat met het Activiteitenbesluit geen wijziging van het milieubeschermingsniveau in algemene zin is opgetreden. De kans op (tijdelijke) lokale effecten is echter wel aanwezig. De (lichte) aanscherping van de voorschriften voor directe lozingen voor Glastuinbouw hebben mogelijk een positief ecologisch effect bij lozingen in zeer gevoelig oppervlaktewater.

Eindconclusie

Het Activiteitenbesluit leidt als gevolg van de nieuwe systematiek en op onderdelen gewijzigde normstelling voor de onderzochte branches en activiteiten niet tot significante milieu- en gezondheidseffecten, uitgezonderd mogelijke risico's op (tijdelijke) verslechtering in bepaalde lokale situaties. Deze kunnen veelal worden opgevangen door maatwerkvoorschriften. De (lichte) aanscherping van de voorschriften voor directe lozingen voor Glastuinbouw hebben mogelijk een positief ecologisch effect bij lozingen in zeer gevoelig oppervlaktewater.

COLOFON

Opdrachtgever	: Ministerie van Infrastructuur & Milieu
Project	: Evaluatie milieueffecten Activiteitenbesluit
Dossier	: BD3956-101-100
Omvang rapport	: 57 pagina's
Auteur	: Christiaan Soer, Ceciel Overgoor
Bijdrage	: Kornelis Jorna, Stef Kampkuiper, Ronald van Ark
Interne controle	: Ronald van Ark
Projectleider	: Christiaan Soer
Projectmanager	: Ruud van Uffelen
Datum	: 12 maart 2015
Naam/Paraaf	:

HaskoningDHV Nederland B.V.

Planning & Strategy

Laan 1914 nr. 35

3818 EX Amersfoort

Postbus 1132

3800 BC Amersfoort

T (088) 348 20 00

F (088) 348 28 01

E info@rhdhv.com

W www.royalhaskoningdhv.com

BIJLAGE 1 Geïnterviewde brancheorganisaties, bedrijven, waterschappen en belangengroepen

Waterschappen

Hoogheemraadschap van Rijnland
Hoogheemraadschap van Delfland
Waterschap Aa en Maas
Waterschap Vechtstromen
Waterschap De Dommel

Brancheorganisaties

ZLTO
LTO
FME
Metaalunie

Belangengroepen

Stichting Natuur en Milieu

Bedrijven

Zuivelbedrijf

BIJLAGE 2 Kaart met bij praktijkonderzoek corresponderende bedrijven



BIJLAGE 3 Interviewleidraad Omgevingsdiensten

Verslag interview handhaver XXXXXXXX

Naam + functie geïnterviewde

Besproken dossiers:

1....

2....

3....

Belangrijk: Vraag altijd om bewijs: geen vermoedens of gevoelens! Vergelijk telkens situatie Activiteitenbesluit met vroeger

Algemeen	Wat zijn de verwachte / voorziene gevolgen van het in werking treden van het Activiteitenbesluit voor het bedrijf en de omgeving?
Vergunningverlening / meldingen	Hoe gaat men om met maatwerkmogelijkheden? Wat is het 'tekort' als je dat niet doet?
Handhaving en naleving	Hoe wordt toezicht in zijn algemeenheid uitgevoerd? Wordt bij toezicht en handhaving anders omgegaan met algemene regels dan met vergunningvoorschriften en heeft dit gevolgen voor het beschermingsniveau? Wordt bij de naleving anders omgegaan met algemene regels dan met vergunningvoorschriften en heeft dit gevolgen voor het beschermingsniveau? Ofwel: worden vergunningvoorschriften beter nageleefd dan algemene regels? Als niet wordt gehandhaafd (lees: toezicht gehouden), is dat dan omdat de normen te ingewikkeld zijn? Als wel wordt gecontroleerd, wat wordt dan vaak geconstateerd? Is handhaving eenvoudig af te dwingen of kost effectuering daarvan middels bestuurlijke sancties veel tijd, geld (handhaafbaarheid)? In hoeverre heeft hoe e.a. is opgenomen in het Activiteitenbesluit nog een rol gespeeld om de beslissing te nemen om wel of niet te handhaven (ofwel is het Activiteitenbesluit handhaafbaar)?
Controleerbaarheid	Is eenvoudig vast te stellen dat het bedrijf aan de norm heeft voldaan (controleerbaarheid)?
Transparantie	Is de norm nog te vinden en te controleren? Is het moeilijker dan voor het Activiteitenbesluit?

Uitvoerbaarheid	Is naleving in praktijk mogelijk?
Inspraak en rechtsbescherming	Heeft de vermindering van de mogelijkheid tot inspraak en rechtsbescherming, als gevolg van een geringer aantal vergunningplichtige bedrijven, gevolgen gehad voor het milieubeschermingsniveau?
Info over omgeving:	Hoe is de omgeving te typeren? (bv agrarisch, natuur, licht industrieel) Wat is de afstand tot bepalende gevoelige objecten of bestemmingen? Wat zijn de effecten van de context op de milieueffecten van het dossier/bedrijf?
Klachten	Hoe was het klachtenpatroon voor dit dossier? Zijn er veranderingen t.o.v. periode voor activiteitenbesluit? Milieu of RO-gerelateerd? Incident/ongewoon voorval of notoire overtreders? Reacties uit omgeving of van beroepsklagers?
Overige/algemene vragen landbouw	Hoeveel dossiers betreft het ongeveer waar afwijkingen in het Activiteitenbesluit t.o.v. vergunningen en art. 8.40 AMvB's spelen? N.B. Akkerbouw: activiteiten op het veld zijn naar verwachting het meest belangrijk. De verschillen in Activiteitenbesluit en vergunning zitten vermoedelijk in de activiteiten die op het veld (buiten het erf) plaatsvinden. Als uit de reconstructie blijkt dat dit inderdaad het geval is dan zal RHDHV hierover doorvragen in de gesprekken met de betrokken medewerkers van de Omgevingsdienst. Bij landbouw: In veel voorschriften zijn geen normen opgenomen maar maatregelen of voorzieningen (bijvoorbeeld teeltvrije strook of plaatsen doek). Vergelijken van de materiele norm kan dus wat lastig zijn. Voor alle onderwerpen doen we kwalitatieve uitspraken en geen kwantitatieve duiding van de effecten.
Aanvullende vragen voor waterschappen en/of Omgevingsdiensten mbt lozingen	Vroeger veel meet en registratieverplichtingen in de vergunning. Nu komen deze niet meer terug in de algemene regels. Wordt dit opgevangen door het eisen van voorzieningen en de periodieke controle daarvan (bijvoorbeeld vetafscheiders?)?
Omgevingsdiensten	Hoe wordt toezicht in zijn algemeenheid uitgevoerd? Is er met de komst van de Omgevingsdiensten iets veranderd dat van invloed zou kunnen zijn op het milieubeschermingsniveau?

BIJLAGE 4 Interviewleidraad waterschappen

Vragen aan waterschappen met betrekking tot lozing van afvalwater (van de in het praktijkonderzoek onderzochte bedrijven):

1. Wat zijn de verwachte / voorziene gevolgen van het in werking treden van het Activiteitenbesluit voor het bedrijf en de omgeving?
2. Wordt bij toezicht en handhaving anders omgegaan met algemene regels dan met vergunningvoorschriften en heeft dit gevolgen voor het beschermingsniveau?
3. Als niet wordt gehandhaafd (lees: toezicht gehouden), is dat dan omdat de normen te ingewikkeld zijn? Als wel wordt gecontroleerd, wat wordt dan vaak geconstateerd?
4. Is handhaving eenvoudig af te dwingen of kost effectuering daarvan middels bestuurlijke sancties veel tijd, geld (handhaafbaarheid)?
5. In hoeverre heeft hoe e.a. is opgenomen in het Activiteitenbesluit nog een rol gespeeld om de beslissing te nemen om wel of niet te handhaven (ofwel is het Activiteitenbesluit handhaafbaar)?
6. Is eenvoudig vast te stellen dat het bedrijf aan de norm heeft voldaan (controleerbaarheid)?
7. Vroeger waren veel meet- en registratieverplichtingen opgenomen in de vergunning. Nu komen deze niet meer terug in de algemene regels. Wordt dit opgevangen door het eisen van voorzieningen en de periodieke controle daarvan (bijvoorbeeld vetafscheiders)?
8. Zijn er milieueffecten vanwege overgang van Wvo-vergunning / Waterwetvergunning naar het Activiteitenbesluit en zo ja welke?

BIJLAGE 5 Interviewleidraad branches

Vragen aan branches met betrekking tot de in het praktijkonderzoek onderzochte bedrijven, behorende tot de desbetreffende branche:

Algemeen

Voorafgaand aan het beantwoorden van de vragen geven de geïnterviewden aan de onderzoekers mee dat het bij het beoordelen of het beschermingsniveau gewijzigd is ook van belang is breder te kijken naar andere autonome beleidsontwikkelingen. (Voorbeeld voorschriften in het Activiteitenbesluit voor lasrook: ogenschijnlijk een enorme verruiming, terwijl milieuerslechtering niet optreedt).

1. Wat zijn de verwachte / voorziene gevolgen van het in werking treden van het Activiteitenbesluit voor de leden van de branche?

Vergunningverlening / meldingen

2. Wat zijn ervaringen van bedrijven ten aanzien van omgaan met maatwerkmogelijkheden (voor geluid en lozingen)?
3. Hoe zien deze maatwerkvoorschriften er uit in vergelijking met wat in de vergunning stond?

Handhaving en naleving

4. Wat zijn de ervaringen met toezicht door Omgevingsdiensten / gemeenten / provincies / waterschappen sinds het Activiteitenbesluit van toepassing is?

Transparantie

5. Is de norm nog te vinden voor het bedrijf? Is het moeilijker dan voor het Activiteitenbesluit?

Uitvoerbaarheid

6. Is naleving in praktijk mogelijk?

Klachten?

BIJLAGE 6 Moties Tweede Kamer

29 383 Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving

Nr. 218 MOTIE VAN DE LEDEN ALBERT DE VRIES EN VAN VELDHOVEN

Voorgesteld 20 mei 2014

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat de evaluatie van het Activiteitenbesluit wel kijkt naar de bestuurlijke en administratieve effecten, maar niet naar de omgevingseffecten;

overwegende dat het onwenselijk is als zou blijken dat het Activiteitenbesluit negatieve milieueffecten zou hebben;

verzoekt de regering, ook een assessment uit te voeren van de milieueffecten en gezondheidseffecten van het invoeren van het Activiteitenbesluit en hierover de Kamer voor de behandeling van de Omgevingswet te informeren,

en gaat over tot de orde van de dag.

Albert de Vries

Van Veldhoven

29 383 Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving

Nr. 222 MOTIE VAN HET LID VAN GERVEN

Voorgesteld 20 mei 2014

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

verzoekt de regering, bij de evaluatie van het Activiteitenbesluit het Planbureau voor de Leefomgeving de effecten van het gewijzigde vergunningsplicht-/meldingsplichtsysteem voor agrarische activiteiten te laten beoordelen op de impact die het besluit heeft op natuur, milieu en de leefomgeving,

en gaat over tot de orde van de dag.

Van Gerven