

# Het Bal is geopend

BR 2016/68

**Met de publicatie op 1 juli 2016 van de consultatie-versie van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) is de eerste één-document conceptversie beschikbaar gekomen voor brede inspraak.<sup>2</sup> De bal ligt nu bij branche-organisaties, NGO's en andere (ook particuliere) belanghebbenden om hierop te reageren. In onderstaande wordt aan de hand van onderwerpen/steekwoorden op de hoofdonderwerpen ingegaan, het is (voor mij) niet mogelijk om een AMvB die exclusief Toelichting 400 pagina's omvat, in één doorlopend verhaal samen te vatten en daarbij opmerkingen te maken. Dit temeer omdat er met het Bal geen sprake is van één zelfstandig document maar er met regelmaat moet worden geschakeld met een of meer van de andere (consultatieversies van de) drie AMvB's die op 1 juli jl. ook voor inspraak ter visie zijn gelegd. Het Bal vervangt een dertiental vigerende AMvB's, waaronder (geheel of grote delen daarvan) het Activiteitenbesluit, het Besluit omgevingsrecht en het Waterbesluit.<sup>3</sup>**

## 1. Van 'inrichting' naar 'activiteit'

### 1.1 Vergunningplichtige activiteiten

Met de invoering van de Omgevingswet worden niet alleen bestaande wetten, AMvB's en Regelingen samengevoegd en vereenvoudigd. Ook zijn er inhoudelijke wijzigingen, waaronder de keuze om de vergunningplicht voor zogeheten milieubelastende activiteiten niet meer te verbinden aan het gehele bedrijf waar die activiteit plaatsvindt (de inrichting) maar aan specifieke activiteiten die een zodanige milieu-invloed hebben op de omgeving dat deze op rijksniveau gereguleerd dienen te worden. Hetzij via algemene regels, hetzij via een vergunning: dat laatste indien internationale regelgeving daartoe verplicht of omdat de milieugevolgen zodanig specifiek zijn en/of op zodanig weinig locaties plaatsvinden dat het niet mogelijk is gebleken om daar algemene regels voor te formuleren. Thans vallen ruim 400.000 inrichtingen onder het Activiteitenbesluit (AB), waaronder

circa 20.000 vergunningplichtige Type C-inrichtingen, de overige Type A- en Type B-inrichtingen zijn vergunningvrij. Uit eerdere evaluaties van het AB is gebleken dat inmiddels wel min of meer de bodem is bereikt van het kunnen vervangen van vergunningplicht door algemene regels zodat te verwachten valt – afgezien van wat kleine aanpassingen en verschuivingen – dat de huidige 20.000 vergunningplichtige inrichtingen grosso modo vergunningplichtig zullen blijven, maar dan op basis van een of meer activiteiten.<sup>4</sup>

In hoofdstuk 3 van het Bal (art. 3.1-3.296) zijn de activiteiten opgesomd die onder het Bal vallen, dus de activiteiten die onder algemene regels vallen en daarbovenop eventueel vergunningplichtig zijn, op vergelijkbare wijze als in het Besluit omgevingsrecht (Bor). Daarbij zijn de hoofdactiviteiten in het Bal ingedeeld in afdelingen, en subactiviteiten onderverdeeld in paragrafen (waar het Bor bij hoofdactiviteiten spreekt van categorieën) met steeds in het eerste lid al hetgeen wordt aangemerkt als milieubelastende activiteit en eventueel in het tweede lid en zonodig opvolgende leden, een aanduiding van deelverzamelingen van die hoofdactiviteiten die vergunningplichtig zijn. Analoog aan het Bor zijn soms alle hoofdactiviteiten uit het eerste lid vergunningplichtig, soms is dat een deel daarvan; hetzij omdat zekere (in die paragraaf van het Bal genoemde) drempels qua omvang of capaciteit worden overschreden, hetzij omdat de activiteit qua werkzaamheid en omvang is te typeren als een IPPC-installatie.<sup>5</sup> In veel afdelingen ontbreekt een aanduiding van vergunningplichtige activiteiten en vallen alle hoofdactiviteiten – net zoals thans op basis van het Bor – uitsluitend onder algemene regels. Voor het mogen uitvoeren van activiteiten die geheel onder algemene regels vallen, volstaat een voorafgaande melding.

### 1.2 Verschillen tussen Bal en Bor

Tot op zekere hoogte volgt het Bal dus de systematiek van Bijlage I van het Bor, maar er zijn ook grote verschillen. Ten eerste is niet in het Bal aangegeven in welke situaties GS of een minister het vergunningverlenend gezag zijn, dat staat in het Omgevingsbesluit.<sup>6</sup> De aanwijzing van bedrijven die alleen gevestigd mogen zijn op een terrein dat (in de huidige terminologie) is gezoneerd op basis van de Wet geluidhinder, vaak aangeduid als A-inrichtingen of als grote lawaaimakers is in de vier AMvB's nog niet te traceren. Kennelijk gebeurt dat in het Aanvullingsbesluit geluid: de NvT van het Bal en ook die van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) hanteren her en der nog de huidige terminologie, op basis van de Wet ge-

1 Eddie Alders is jurist omgevingsrecht bij de Vereniging FME-CWM.

2 Eind 2015 is de zogeheten preconsultatie-versie beschikbaar gekomen maar daarin ontbraken nog veel delen, daarnaast hebben delen van de 1 juli – versie in de tussentijd gecirculeerd in diverse overleggen. Ook in deze versie zitten nog enkele PM-paragrafen, zoals met betrekking tot (beperkingengebied)activiteiten rond spoorwegen en luchthavens, gelegenheid bieden tot zwemmen en baden en regelgeving met betrekking tot middelgrote stookinstallaties.

3 Het betreft het Activiteitenbesluit; Besluit algemene regels milieu mijnbouw; Besluit emissiearme huisvesting; Besluit externe veiligheid buisleidingen; Besluit lozen buiten inrichtingen; Besluit lozing afvalwater huishoudens; Besluit omgevingsrecht; Besluit risico's zware ongevallen 2015; Besluit ontgrondingen in rijkswateren; Mijnbouwbesluit; Uitvoeringsbesluit EG-Verordening PRTR en PRTR-protocol; Vuurwerkbesluit en Waterbesluit. In hfdst. 14 van het algemeen deel van de Nota van Toelichting (NvT) wordt per ingetrokken AMvB (en veelal onderliggende Regeling) een overzicht gegeven van de delen die naar het Bal zijn overgeheveld, welke delen naar een van de andere drie AMvB's en wat eventueel is vervallen of erbij is gekomen.

4 NvT (artikelsgewijs), p. 24.

5 De systematiek in het Bor is, dat inrichtingen met een IPPC-installatie in één artikel generiek als vergunningplichtig worden aangemerkt.

6 Dat is nogal vernipperd: in art. 2.3-2.8 van het Bal is aangegeven wie het bevoegd gezag is voor meldingen, voor maatwerkvoorschriften (die deel uitmaken van de vergunning) en besluiten over de gelijkwaardigheid van een maatregel: dat zijn B&W, het waterschap, GS, de Minister van I&M of de Minister van EZ. Het toedelen van bevoegdheden met betrekking tot vergunningverlening (waarbij de huidige verdeling niet wezenlijk verandert) is dus geregeld in het Omgevingsbesluit.

luidhinder maar deze wet zal komen te vervallen bij het van kracht worden van de Omgevingswet. Een tweede verandering is dat in de hoofdstukken 4 en 5 van het Bal is opgenomen welke algemene regels van toepassing zijn op de betreffende activiteit, waar deze nu zijn opgenomen in het Activiteitenbesluit.<sup>7</sup> Dat is een logische samenvoeging maar niet alleen een optische verandering, daarbij is ook een versoering c.q. administratieve verlichting doorgevoerd. Dit aan de hand van de zogeheten 'richtingaanwijzers', een mooie term waarmee wordt bereikt<sup>8</sup> dat alleen die algemene regels voor een zekere activiteit van toepassing zijn verklaard, die voor die activiteit relevant zijn. Waar thans bijvoorbeeld een metaalbedrijf met een kleine afdeling voor kwaliteitsonderzoek nu (ook) moet voldoen aan de algemene regels met betrekking tot laboratoria en praktijkruimten, zal dat straks niet meer aan de orde zijn omdat de algemene regels daarvoor – ook al weer met een tot de verbeelding sprekende term – in de betreffende richtingaanwijzer (in hoofdstuk 3 Bal, bij die hoofdactiviteit) niet zijn 'aangezet'. Dat is alleen gedaan in andere afdelingen of paragrafen waarbij deze werkzaamheden de belangrijkste activiteit zijn of anderszins relevant zijn. Het overblijvende (t.o.v. de huidige situatie uitgedunde) pakket aan algemene regels voor een activiteit is in beginsel dekkend voor zover de activiteit vergunningvrij is en is aanvullend voor zover de activiteit vergunningplichtig is. De vergunning kan zich in principe beperken tot de regulering van de milieugevolgen die niet reeds in algemene regels zijn opgenomen, in bijzondere situaties kan zo nodig via maatwerk-/vergunningvoorschrift worden afgeweken van de algemene regels.<sup>9</sup> In bijzondere situaties waarin wel sprake is van relevante emissies naar lucht of naar water (in dit voorbeeld een metaalbedrijf dat wel over een groot laboratorium beschikt) zouden deze regels via maatwerkvoorschrift alsnog 'aangezet kunnen worden'.<sup>10</sup> Een en ander leidt er ook toe dat de tijd voorbij zal zijn dat bedrijven door het hele AB heen moeten ploegen om te zien welke algemene regels eventueel op hen van toepassing zouden kunnen zijn.<sup>11</sup> Daarbij valt ook op dat veel van de algemene regels die thans in hoofdstuk 4 AB staan, en dus niet van toepassing zijn op de huidige Type C-inrichtingen, en deze milieugevolgen thans in een vergunning moeten zijn geregeld, zijn opgenomen in hoofdstuk 4 Bal. Vergunningen kunnen daardoor een stuk korter worden, niet alleen omdat deze zich richten op een activiteit en niet op de gehele inrichting, maar ook omdat veel minder (milieugevolgen van) werkzaamheden/installaties bij die activiteit daarin geregeld behoeven te worden.

7 De hoofdstukken 3, 4 en 5 (aanwijzing van milieubelastende en vergunningplichtige activiteiten en de voorschriften daarvoor) vormen ca. 75% van het Bal. Wat het criterium is voor de verdeling van de voorschriften over hfdst. 4 (aanhef: inhoudelijke regels) en hfdst. 5 (aanhef: modules) is niet helder. De idee is kennelijk om in hfdst. 5 de regels te plaatsen voor de activiteiten die bij alle bedrijfstypen kunnen plaatsvinden (bodem, energie en lucht) maar dan lijkt mij voor de hand te liggen om daar dan ook andere brede activiteiten bij te zetten zoals stookinstallaties en natte koeltorens.

8 Steeds in het tweede art. van de par. indien de activiteit nimmer vergunningplichtig is, en in verdere leden indien de activiteit (soms of altijd) vergunningplichtig is, dan is in tussenliggende leden aangegeven wanneer daar sprake van is.

9 NvT (algemeen deel), par. 4.5.

10 NvT (algemeen deel), p. 64-65.

11 NvT algemeen deel, p. 64.

### 1.3 In minder situaties rijksregels dan onder het Activiteitenbesluit

Wie de inhoudsopgave van hoofdstuk 3 Bal beziet, zal het opvallen dat het aantal afdelingen met activiteiten beduidend kleiner is dan het aantal categorieën dat thans in het Bor is genoemd. Dat is het gevolg van een andere ingrijpende wijziging waarvoor gekozen is bij de overgang naar de Omgevingswet, te weten dat bedrijven/activiteiten die alleen beperkte lokale hinder veroorzaken, worden gereguleerd via lokale regelgeving en niet langer via regels op rijksniveau. Een en ander is met name ingegeven door een van de basisbeginselen van de Omgevingswet, te weten 'decentraal, tenzij' en is uiteengezet in par. 4.2.3 van het algemene deel van de Nota van Toelichting (NvT) waaruit ook onderstaande tabel afkomstig is.

Decentraal	Centraal
milieubelastende activiteiten	
alle niet door het Rijk gereguleerde milieubelastende activiteiten, waaronder:	milieubelastende activiteiten in met name:
<input type="checkbox"/> hotels, pensions en conferentieoorden	<input type="checkbox"/> energie-industrie en nutssector
<input type="checkbox"/> restaurants, cafetaria's, snackbars en catering-bedrijven	<input type="checkbox"/> industriesector
<input type="checkbox"/> cafés, discotheken, concertpodia, muziektheaters en evenementenhallen	<input type="checkbox"/> afvalbeheersector
<input type="checkbox"/> verblijfsrecreatie, dagrecreatie en sportfaciliteiten	<input type="checkbox"/> agrarische sector
<input type="checkbox"/> detailhandel en ambachten, supermarkten en bouwmarkten	<input type="checkbox"/> dienstverlening en zorg
<input type="checkbox"/> gebouwen voor permanente of tijdelijke bewoning, onderwijs- en kantoorgebouwen, welzijnszorg	<input type="checkbox"/> transport of logistieke sector
<input type="checkbox"/> dierenpensions, dierenasiel, dierenklinieken, hondenfokkers of -trainers, hobbymatig houden van dieren en maneges	<input type="checkbox"/> mijnbouwsector
	<input type="checkbox"/> defensie
	en een aantal milieubelastende activiteiten die kunnen voorkomen bij vele bedrijven en soms ook huishoudens, zoals:
	<input type="checkbox"/> bodemenergiesystemen
	<input type="checkbox"/> windturbines
	<input type="checkbox"/> opslaan van gevaarlijke stoffen
	<input type="checkbox"/> natte koeltorens

Hetgeen in deze tabel valt onder 'decentraal', ontbreekt dan ook geheel in hoofdstuk 3 Bal, althans bij de activiteitsspecifieke paragrafen 3.3-3.11. Hetgeen niet meteen uit tekst en NvT duidelijk wordt, is dat paragraaf 3.2 allerlei activiteiten bevat die zich bij alle mogelijke bedrijven kunnen voordoen en als milieubelastend zijn aangemerkt, dus ook bij de bedrijven uit 'het linker rijtje' en zelfs bij huishoudens. Het zou dus een misvatting zijn om uit bovenstaande tabel af te leiden dat de bedrijven uit 'het linker rijtje' op geen enkele wijze onder het Bal zouden vallen. Het betekent desondanks dat nagenoeg alle huidige Type A-inrichtingen, en een flink deel van de Type B-inrichtingen, uit het systeem van rijksregels zullen gaan vallen en hoofdzakelijk gereguleerd zullen zijn via lokale regels.<sup>12</sup> Dat heeft met name gevolgen voor het aspect 'geluid'. Dit (locale regels) zou dan zijn beslag moeten krijgen in het omgevingsplan, op basis van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

De hoofdstukken 4 en 5 Bal zijn – vergeleken met het AB – relatief kort. Dit komt mede doordat een aantal milieuonderwerpen geheel ontbreekt, met name geldt dat voor 'geluid'.<sup>13</sup> Dat maakt dat ook bij activiteiten waarvoor algemene regels gelden, en zelfs bij vergunningplichtige activiteiten, voor deze aspecten evenzeer het lokale beleid allesbepalend is.

#### 1.4 Nadelen van de decentralisatie

Niet alle bedrijven zijn daar blij mee. Op dit moment bestaat een grote mate aan rechtszekerheid bij vestiging en bij continuering van de bedrijfsactiviteiten: indien voldaan wordt aan de algemene eisen uit het AB (en uiteraard de regels uit het bestemmingsplan of andere planologische regeling) is daarmee de kous af. Onder de Omgevingswet is men volledig afhankelijk van het beleid van de gemeente die in één machtige zwaai voor een heel gebied kan bepalen dat aldaar bijvoorbeeld een laag achtergrondniveau voor geluid zal moeten gaan heersen, ook in bestaande situaties met reeds

gevestigde activiteiten. De rechtsbescherming is daardoor fors minder geworden: tegen een gemeentelijke en provinciale omgevingsvisie staat helemaal geen bezwaar en beroep open, en te verwachten is dat de ABRvS de omgevingsplannen alleen terughoudend zal toetsen en niet zal treden in het gemeentelijke beleid, net zoals thans door de ABRvS als uitgangspunt wordt gehanteerd dat de gemeenteraad beleidsvrijheid toekomt bij de vaststelling van bestemmingsplannen.

Ook om een andere reden gaan bedrijven er in hun bestaanszekerheid op achteruit. Het algemene deel van de NvT bij het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) herhaalt in par. 2.3.3 het eerdere (in de MvT bij de Omgevingswet) uitgesproken idee om voor 'geluid' geen omgevingswaarde op rijksniveau vast te stellen, waarbij het voor provincies en gemeenten evenwel alsnog mogelijk blijft om daar wel voor te kiezen. In par. 2.3.1 van dat deel van de NvT Bkl wordt ingegaan op de andere variant waarbij vanuit het Rijk sturing gegeven kan worden aan het beleid van provincies en gemeenten, te weten instructieregels en daarvan is inderdaad gebruikgemaakt in de art. 5.42 en verder Bkl. Aldaar is aangegeven dat – afgezien van een aantal bijzondere situaties – voor het totaal aan activiteiten dat thans is aan te merken als 'inrichting' een standaardnorm geldt van 50 dB(A) etmaalwaarde. Art 5.42 Bkl stelt dat *'Als bedrijfsmatige activiteit kan in een omgevingsplan ook worden aangemerkt het geheel van bij dezelfde onderneming of instelling verrichte activiteiten die onderling technische, organisatorische of functionele bindingen hebben en in elkaars nabijheid worden verricht'*. Dat komt erop neer dat feitelijk het inrichtingenbegrip weer terugkomt in de regelgeving en dat is een verstandige keuze want het is de enige mogelijkheid om 'geluid' te regelen, en het voorkomt een heleboel problemen bij de uitvoering en in het kader van overgangsrecht. Een schijnbare paradox is, dat in het Bal is gekozen voor 'activiteit' in plaats van 'inrichting' maar de keuze voor 'activiteit' als criterium voor milieubelastendheid is uitstekend verenigbaar met het kiezen voor de 'inrichting' als criterium voor geluidvoorschriften. Wel is het zo dat Bal en Bkl qua definities en terminologie slecht op elkaar aansluiten en dat daar meer afstemming nodig is, zie par. 1.6 van dit artikel.

Art. 5.42 en verder van het Bal zijn ogenschijnlijk een 1-op-1 omzetting van de huidige geluidnormen uit het Activiteitenbesluit. Dat is het toch niet helemaal, want bij een omgevingsplan hoeft met deze waarde alleen 'rekening te worden gehouden' en dat is een veel zwakkere binding dan de huidige waarden in het AB die weliswaar strikt genomen niet zijn aan te merken als normen die 'in acht genomen moeten worden' maar wel een heel eind in die richting gaan. In ieder geval kan daar thans alleen per bedrijf van worden afgeweken, in het Bal generiek voor een hele groep van bedrijven. Voor deze twee aspecten (verminderde rechtsbescherming tegen een plan dan tegen een beschikking, en een zwakke binding van de gemeente aan de rijksnormen) is een tegenwicht onmisbaar. Zoals door mij eerder betoogd<sup>14</sup> zou aan geluid- en andere milieuregels in een omgevingsplan mi-

12 Veel van de activiteiten in par. 3.2 Bal zijn ondenkbaar bij bedrijven uit 'het linker rijtje' en zeker bij huishoudens zoals ondergrondse CO<sub>2</sub>-opslag of een zendmast, maar het is zeker wel mogelijk bij activiteiten als natte koeltorens, middelgrote stookinstallaties en de opslag van brandstoffen of gevaarlijke stoffen in een tank of in verpakking. Zie in de tabel het rijtje rechts onderin.

13 Het komt dan in eerste instantie niet logisch over, dat in art. 2.2 Bal (met het Bal te bereiken doelen) ook het beperken van geluidhinder wordt genoemd, als daar in het Bal geen normen voor worden gesteld en geen maatregelen voor worden voorgeschreven. Kennelijk valt het voorkomen van onnodige geluidhinder onder de zorgplicht van art. 2.10 Bal. De NvT bij het Bal is daar niet duidelijk over, in de NvT (algemeen deel, p. 131) bij het Bkl wordt gesteld dat voor 'geluid' de specifieke zorgplicht allesbepalend is maar dan is de vraag wat de toegevoegde waarde is van de geluidvoorschriften (instructieregels) in het Bkl. Ook voor 'geur' is de verhouding tussen Bal en Bkl onduidelijk. Op zich kan daar decentraal beleid voor worden vastgesteld maar het Bal noemt in bv. art. 4.409 een set zogeheten erkende maatregelen waarmee ervan mag worden uitgegaan dat de geurhinder tot een aanvaardbaar niveau wordt beperkt. Hoe de relatie met decentraal geurbeleid dan is, wordt niet duidelijk. Ook meer algemeen zou het voor de praktijk gewenst zijn als duidelijk uiteen wordt gezet welke rechten bedrijven aan de hoofdstukken 4 en 5 Bal kunnen ontlenen, welke juridische situatie ontstaat als op decentraal niveau milieukwaliteits-eisen worden geformuleerd waar een bedrijf (of een groep van bedrijven) niet aan kan voldoen, ook al wordt voldaan aan de voorschriften in het Bal, hoe de decentrale overheid dan kan afwijken van de voorschriften in het Bal en welke onderbouwing daarvoor vereist is met het oog op onder meer proportionaliteit en kosteneffectiviteit.

14 BR 2016/45, p. 290-295.

nimaal de status van omgevingswaarde moeten worden verbonden, als verplichting opgenomen in het Bal, wanneer gemeenten in strengere zin zouden willen afwijken van de tabel met standaard-geluidnormen. Gemeenten zijn dan gehouden om vooraf een inventarisatie te maken van de bestaande situatie, om nut en noodzaak van die lagere waarden te onderbouwen die verdergaat dan de uitspraak dat 'de ambitie' is, een overzicht te geven van hetgeen vereist is om de gewenste situatie te bereiken, wie dat gaat realiseren, op welke termijn en wat dat gaat kosten. Het moge zo zijn dat omgevingswaarden alleen gericht zijn tot het orgaan dat deze heeft vastgesteld, het maakt wel iedere uitvoering, vestiging of uitbreiding onmogelijk in een gebied dat reeds als 'vol' of zelfs als 'overbelast' is aangemerkt. Dit temeer omdat de NvT bij zowel het Bal als het Bkl, het op meerdere plaatsen hebben over de mogelijkheid voor gemeenten om hun eigen 'ambities' te hebben, kennelijk zonder daarover enige onderbouwing te hoeven geven van nut, ratio en haalbaarheid. Zie ook het artikel van J.W. van Zundert over omgevingswaarden, elders in dit nummer onder BR 2016/67.

### 1.5 **Onduidelijk tot hoe ver de decentrale regelgeving gaat**

Ook andere passages met betrekking tot decentrale regelgevingsmogelijkheden geven reden tot zorg. Veel kleinschalige activiteiten uit 'het linker rijtje' vallen als gezegd geheel of nagenoeg geheel buiten de rijksregels maar onduidelijk is in hoeverre dit nu weer kan/mag worden opgevuld met lokale regels. Met name passages dat – al dan niet 'waar nodig' – regels op decentraal niveau kunnen worden gesteld, roepen vragen op. Is dat op basis van de zorgplicht of anderszins en zo ja wat houden deze decentrale regels dan in? Hebben deze dezelfde inhoud en strekking als de algemene regels die gelden voor de (wel-)milieubelastende activiteiten zoals genoemd in hoofdstuk 4 Bal of zijn deze te zwaar voor kleinschalige activiteiten? En bovenal: als op rijksniveau het niet nodig wordt gevonden om deze activiteiten te regelen, wat zou op decentraal niveau daar dan wel een dringende reden toe kunnen zijn?<sup>15</sup> Mutatis mutandis geldt dit voor de artikelsgewijze toelichting op art. 2.2: kennelijk is het zelfs mogelijk om decentrale regelgeving op te stellen voor belangen die buiten de doelstellingen van de Omgevingswet vallen.<sup>16</sup>

15 Verwarrend zijn passages zoals op p. 50 van het artikelsgewijze deel van de NvT waar is aangegeven dat alleen de industriële voedingsmiddelenindustrie onder het begrip 'milieubelastende activiteit' is gebracht en dat kleinschaliger activiteiten daar dus buiten vallen. Daarover wordt vervolgens opgemerkt dat:

*Dit besluit stelt geen regels voor kleinschalig bereiden van voedingsmiddelen, bijvoorbeeld in bedrijfsrestaurants, sportkantines, en restaurants. Ook 'grootkeukens' vallen niet onder het toepassingsbereik. (...) Op decentraal niveau kunnen regels worden gesteld voor het niet industrieel vervaardigen van voedingsmiddelen of het slachten van dieren bij minder dan 10 ton te slachten dieren per week.*

*Tot slot vallen het uitsnijden van vlees of slagerijen niet onder het toepassingsbereik. Als er hygiënisch wordt gewerkt, vinden hier geen milieubelastende activiteiten plaats. Wanneer nodig kunnen op decentraal niveau regels worden gesteld.*

16 Waar op p. 12 van de NvT wordt opgemerkt: *Voor de belangen die buiten dit artikel vallen, is uiteraard wel de wettelijke zorgplicht van toepassing. Bovendien kunnen voor het waarborgen van deze belangen op decentraal niveau regels worden gesteld.*

Mij is niet duidelijk wat daarvan de rechtsgrond is, en ook niet welk doel daarmee is gediend.

### 1.6 **Andere uitvoeringsproblemen**

Afgezien van deze reserves c.q. de noodzaak tot meer sturing op het gemeentelijk beleid heeft de overstap zeker voordelen in termen van vereenvoudiging en rationalisering. Naast de aspecten zoals hierboven genoemd, denk ik zelf aan het vervallen van de moeizame definities van Type A- en B-inrichtingen, de discussies rond de begrippen 'inrichtingen voor' en 'inrichtingen waar' in Bijlage I Bor, de vraag bij handhavers hoe toezicht bij Type A-inrichtingen van de grond kan komen als deze zich niet hoeven te melden en niemand dus weet dat ze er zijn, en hoe tegen te gaan is dat met name Type A-inrichtingen op Wgh-gezoneerde terreinen een veel te groot beslag leggen op de beschikbare geluidruimte. Voor een deel zouden deze verbeteringen ook kunnen zijn bereikt zonder de genoemde overstap maar wat daar ook van zij gaat het algemene deel van de NvT in par. 4.8 uitgebreid in op problemen die er zouden zijn met het huidige inrichtingenbegrip, en dat die mede hebben geleid tot deze overstap. Kortweg is dat met name:

- Er is speciale regelgeving nodig – die vaak nagenoeg gelijklopend is – voor werkzaamheden die niet onder het inrichtingenbegrip vallen vanwege bijvoorbeeld een korte doorlooptijd of het niet aan een vaste plek gebonden zijn.
- Eén activiteit maakt een heel bedrijf vergunningplichtig waardoor ingeval van een wijziging bij die activiteit, toch vaak weer voor het hele bedrijf een andere vergunning moet worden aangevraagd.
- Het vereiste van bedrijfsmatigheid van de werkzaamheden/installaties leidt ertoe dat activiteiten buiten de boot vallen waar dat eigenlijk niet gewenst is, mutatis mutandis geldt hetzelfde voor werkzaamheden/installaties met een doorlooptijd van minder dan zes maanden en het vereiste van 'binnen een zekere begrenzing'.<sup>17</sup>
- Het vereiste dat (in mijn bewoordingen – EA) er sprake is van "een inrichting, indien er sprake is van zodanige technische, organisatorische en functionele bindingen, in hun samenhang bezien, dat er sprake is van een inrichting" is een cirkelredenering en leidt tot onduidelijkheid in specifieke gevallen.

Het Bal ontkomt echter niet geheel aan het inrichtingenbegrip, daarnaast maakt het Bal het activiteitenbegrip buitengewoon complex door de introductie van termen die vele malen vager en ongrijpbaarder zijn dan de 'technische, organisatorische en functionele bindingen' uit het inrichtingenbegrip.

17 Onder het Bal vallen ook activiteiten met een korte doorlooptijd en evenzeer met een niet-bedrijfsmatig karakter zoals bodemenergiesystemen bij huishoudens. Ikzelf heb de constructie in het AB, waarbij het vereiste van 'bedrijfsmatigheid' bij huishoudens v.w.b. een ondergrondse tank met olie min of meer werd omzeild, om het AB daarop toch maar van toepassing te laten zijn, altijd nogal vreemd gevonden maar dat probleem is dan ook voorbij. De termijn van zes maanden komt uit de jurisprudentie waarbij kortweg geoordeeld is dat het weinig zin heeft om een werkzaamheid/installatie vergunningplichtig te verklaren als de doorlooptijd van de vergunningprocedure al langer is dan de duur van de activiteit.

- Vooreerst is daar de internationale verplichting (te weten de Seveso-richtlijn) om bij activiteiten die onder deze Richtlijn vallen, alle activiteiten die binnen de inrichting plaatsvinden, in een vergunning te reguleren. Dit heeft dan ook met zoveel woorden een plek gekregen in de artikelen 3.4-3.7 Bal.
- Wat het tweede betreft: als gezegd is de activiteit bepalend voor de vraag of sprake is van vergunningplicht en is het dus van belang dat deze activiteit helder en eenduidig is beschreven. In een aantal afdelingen in hoofdstuk 3 Bal is dat ook zo. Op veel plaatsen is dat niet het geval, daar wordt tot de activiteit mede gerekend een aantal werkzaamheden/installaties 'die er om een of andere reden een beetje bij horen'. Hoe dat moet worden bepaald, en tot hoe ver dat gaat, is geheel onduidelijk. Een voorbeeld is art. 3.54 Bal:

*Artikel 3.54 (milieubelastende activiteit)*

1. *Het raffineren van aardolie en gas is een milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 2.1.*
2. *Deze activiteit omvat ook andere milieubelastende activiteiten die worden verricht op dezelfde locatie die:*
  - a. *hiermee rechtstreeks samenhangen, in technisch verband staan, en gevolgen kunnen hebben voor de emissies en verontreiniging, of*
  - b. *deze functioneel ondersteunen.*

Deze passage is in bijna alle afdelingen in hoofdstuk 3 Bal identiek toegepast. Zoeken op trefwoord levert bijna 90 treffers, nagenoeg alle binnen de artikelen maar helaas niet in de NvT.

In enkele regels duiken er daardoor meerdere compleet nieuwe begrippen op:

- *Locatie*

Daarvan wordt geen definitie gegeven. De NvT is daarin tegenstrijdig. In de toelichting op art. 2.8 Bal wordt bijvoorbeeld opgemerkt dat:

*Met de locatie die in het artikel wordt genoemd, wordt de begrenzing van de milieubelastende activiteit bedoeld. Deze begrenzing van de activiteit zal bij aanvraag van de omgevingsvergunning door de aanvrager moeten worden aangegeven.*<sup>18</sup>

Elders worden andere definities van 'locatie' gegeven. Bij gasdrukmeet- en regelstations is dat de perceelsgrens,<sup>19</sup> ook het voorbeeld met betrekking tot een grafisch bedrijf<sup>20</sup> geeft aan dat

<sup>18</sup> Evenzo op p. 27, onder 'gegevens en bescheiden'.

<sup>19</sup> NvT p. 179, bij art. 4.428. Evenzo p. 190, toel. bij art. 4.488 en p. 285, toel. bij art. 4.890 waarin staat aangegeven dat het bij 'locatie' gaat om het gehele bedrijfsterrein waar de tank ergens een plaats heeft gekregen. Evenzo NvT p. 294, toel. bij art. 4.955.

Ook meer algemeen is duidelijk dat in de NvT, de hele gedachtegang rond locatie/activiteit/bedrijf nog niet geheel is uitgekristalliseerd. Par. 4.6.1 van de NvT heeft als aanhef 'Vergunningplichtige activiteiten waarbij algemene regels het uitgangspunt zijn' en dat lijkt een contradictio maar komt doordat aldaar (en ook in par. 4.6) als 'activiteit' wordt bedoeld een samenstel van activiteiten waarbij één activiteit vergunningplichtig is en de andere activiteiten onder algemene regels vallen. Dat samenstel van activiteiten wordt aldaar ook wel aangeduid als 'het bedrijf' of 'de locatie'. Par. 4.6.1 spreekt dan ook over 'een gedeelte van de bedrijfsmatige activiteit' dat het vergunningplichtige onderdeel is.

<sup>20</sup> NvT algemeen deel, p. 68.

aldaar met 'locatie' het gehele bedrijf wordt bedoeld. Evenzo de bedrijven met een IPPC-installatie<sup>21</sup> waarover wordt aangegeven dat de locatie in de meeste gevallen overeenkomt met de feitelijke begrenzing van de inrichting zoals dat nu geldend recht is: de feitelijke situatie bij veel bedrijven met een IPPC-installatie is echter dat deze installatie maar een beperkt deel uitmaakt van de gehele inrichting dus die vooronderstelling is niet juist.

Verwarrend is daarnaast, dat in de hoofdstukken 3 en 4 Bal ook her en der wordt gesproken van 'bedrijfslocatie' waarvan de artikelsgewijze toelichting van de NvT op p. 74/75 aangeeft: *Een bedrijfslocatie is een locatie waar bedrijfsmatige activiteiten in een zekere omvang en zekere begrenzing worden ondernomen. De reikwijdte van bedrijfslocatie is vergelijkbaar met die van een inrichting onder de Wet milieubeheer.*

- *Rechtstreeks samenhangen, in technisch verband staan, en gevolgen kunnen hebben voor de emissies en verontreiniging*

Dit samenstel van criteria is kennelijk bedoeld als opvolger van het huidige criterium 'technische bindingen'.<sup>22</sup> Een eerste vraag is waarom dat dan niet op die manier is verwoord, maar met veel omhaal van woorden waardoor wordt gesuggereerd dat er ineens iets heel anders aan de hand is. Los daarvan leveren nieuwe termen als 'rechtstreeks' en 'technisch verband' interpretatie-discussies op waarbij het ongetwijfeld zo zal zijn dat er bij identieke situaties, door verschillende omgevingsdiensten anders geoordeeld zal worden over hetgeen binnen deze criteria valt.

Ook de definitie in de begrippenlijst (Bijlage 1 Bal) scheidt weinig duidelijkheid.

*Andere milieubelastende installatie: vaste technische eenheid waarin een of meer activiteiten en processen en ook andere op dezelfde locatie ten uitvoer gebrachte en daarmee rechtstreeks samenhangende activiteiten plaatsvinden die technisch in verband staan met die activiteiten en processen en gevolgen kunnen hebben voor de emissies en de verontreiniging, maar geen ippc-installatie.*

- *Functioneel ondersteunen*

Daarvan wordt in het geheel geen definitie of toelichting gegeven, maar zegge en schrijve één onduidelijk voorbeeld<sup>23</sup> waarbij ook de vraag is waarin het onderscheidend is van het criterium 'in technisch verband staan'.

Daarbij is de vraag wat nu eigenlijk de meerwaarde is. Het toevoegen van (mogelijk aanwezige) extra activiteiten aan de milieubelastende hoofdactiviteit heeft alleen zin, als vaststaat dat deze er inderdaad zijn én dat daar algemene voorschriften voor zouden moeten gelden dan wel dat deze extra activiteiten in het kader van een vergunning gereguleerd dienen te worden. De NvT geeft daarin weinig houvast: deze gaat slechts bij enkele hoofdactiviteiten in op de vraag wat daar dan onder zou vallen (met name bij de grafische en de landbouwprocessen) maar komt ook daar niet veel ver-

<sup>21</sup> NvT algemeen deel, p. 70.

<sup>22</sup> NvT algemeen deel, p. 97.

<sup>23</sup> NvT artikelsgewijs, p. 75.

der dan algemeenheden in de sfeer van “bijvoorbeeld” en “zoals”.<sup>24</sup> Sterker nog: als bij de genoemde twee activiteiten wordt gekeken naar hetgeen volgens de NvT mede zou moeten worden gerekend tot de hoofdactiviteit, dan valt op dat de algemene regels geen betrekking hebben op de genoemde bijkomende activiteiten dus wat heeft dat dan voor zin.

Beter is dan ook om de gehele passages over bijkomende activiteiten te laten vervallen, nu is het een schot hagel dat nagenoeg op alle hoofdactiviteiten van toepassing is verklaard, zonder dat duidelijk is of bij al die hoofdactiviteiten sprake is van verbonden of ondersteunende activiteiten en zo ja of daar wel algemene regels of vergunningvoorschriften voor nodig zijn en zo ja of dat niet beter via maatwerk of de zorgplicht geregeld kan worden. Dit temeer omdat het Bal ervan uitgaat dat met algemene regels alleen – bij een zekere activiteit – wezenlijke milieugevolgen van die activiteit behoeven te worden gereguleerd en uit niets blijkt dat met het weglaten van mogelijk verbonden activiteiten er zich grote ‘vergeten’ emissies zouden kunnen openbaren. Als op AMvB-niveau al geen zicht bestaat op de reikwijdte van een dergelijke bepaling, hoe moet de uitvoeringspraktijk dat dan weten: deze wordt daarmee opgezaaid met een onuitvoerbaar stuk regelgeving.

Los daarvan valt de gebrekkige afstemming op met het Bkl. Waar het Bkl kennelijk probleemloos ‘het goede van het bestaande’ omarmt (zie par. 1.4 van dit artikel), wringt het Bal zich in allerlei bochten om toch maar vooral andere termen en definities te formuleren, ook al wordt deels hetzelfde bedoeld. Dat twee AMvB's onder één wet geheel verschillende benamingen hanteren is niet gewenst. Beter is dan ook om de activiteiten in het Bal zelf geheel uit te schrijven, er is immers al ervaring met vele tienduizenden vergunningen en voor de schaarse twijfelgevallen zou een faq-lijst bijgehouden kunnen worden. Een relativerende opmerking is, dat het praktische belang in zoverre beperkt is dat het bij de niet-vergunningplichtige activiteiten weinig zal uitmaken of een activiteit op zichzelf moet worden beschouwd of als deel van een andere activiteit maar bij vergunningplichtige activiteiten kan het leiden tot enorme vertragingen als in bezwaar of beroep wordt aangevoerd dat de aanvraag niet compleet is of als er bij handhaving een vermeende constatering is dat er vergunningplichtige werkzaamheden worden verricht die niet zijn vergund waarbij handhavers uiteraard het recht hebben om anders te denken over hetgeen vergunningplichtig is of niet, dan het vergunningverlenend gezag.

Bij deze betere afstemming moet het Bal uiteraard niet de Bkl-benadering overnemen – hoewel de NvT bij het Bal nu reeds bij veel activiteiten opmerkt dat de activiteit de facto het hele bedrijf is, of bijna het hele bedrijf, gezien de bindingen – want dan komen we van de regen in de drup c.q. dan is de overstap voor wat betreft ‘van vergunningplichtige inrichting naar vergunningplichtige activiteit’ in zoverre alleen een cosmetische operatie.

Last but not least doet zich een andere hobbel voor bij de overstap ‘van inrichting naar activiteit’. Als gezegd vormde

het inrichtingenbegrip een hindernis voor het kunnen reguleren (via het AB) van activiteiten met een beperkte doorlooptijd, als regel korter dan zes maanden. De NvT merkt dan ook terecht op:<sup>25</sup>

*Onder de Omgevingswet gelden de rijksregels als een activiteit milieubelastend is, ongeacht de duur. Wel kan het zijn dat er andere voorschriften gelden als een activiteit kort duurt.*

Dit wordt echter niet consequent doorgezet. Sommige kortdurende activiteiten kunnen een enorme impact hebben op de woon- en leefomgeving zoals kermissen (waarbij de vraag is of een doorlooptijd van anderhalve week nog wel als kortdurend valt aan te merken), festivals en popconcerten: deze gaan gepaard met (voor woonomgevingen) extreem hoge geluidniveaus. Wanneer het gaat om het ‘evenwichtig toedelen van locaties’ is het niet meer dan normaal dan dat deze activiteiten een plek krijgen in het omgevingsplan. Het stellen van rijksregels ligt inderdaad niet voor de hand maar kennelijk hoeven deze zelfs niet in het omgevingsplan te worden opgenomen waar de NvT<sup>26</sup> opmerkt:

*Als een activiteit eenmalig op een bepaalde locatie plaatsvindt, dan is deze paragraaf niet van toepassing. Hinder, milieuvuiling en openbare orde dienen dan gereguleerd te worden op basis van het evenementenbeleid van de gemeente.*

Vooreerst is zelden sprake van eenmaligheid, als regel gaat het om activiteiten die met enige regelmaat op dezelfde locaties plaatsvinden maar inhoudelijk is het ook onjuist. Evenementenvergunningen hebben immers met name als doel het handhaven van de openbare orde, en een APV op basis waarvan wellicht op ad hoc basis per vergunning wat geregeld kan worden met betrekking tot openingstijden en beperking van geluidhinder, is geen toetsingskader voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van evenementen.<sup>27</sup> Ook in het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit kom ik niets tegen over een regulering met betrekking tot kortdurende activiteiten. Deze zijn thans niet aan te merken als ‘inrichting’ en zitten daardoor in een niet afdoende geregeld juridisch schemergebied. Dat blijft ook zo als de Omgevingswet wegduikt voor deze consequentie van de afschaffing van het inrichtingenbegrip c.q. het nadenken over de toelaatbaarheid van activiteiten die tot nu toe ‘onder de radar bleven’. Er is op zich ook niets op tegen om (in het kader van een omgevingsplan) nu eindelijk eens echt goed na te denken over de aanvaardbaarheid van overlastgevend activiteiten op een zekere locatie in plaats van een ad hoc beleid, met inspraak vooraf in plaats van reactief achteraf naar aanleiding van een aanvraag om een evenementenvergunning. Waar hebben we anders een Omgevingswet voor. Het is ook onverteerbaar voor bedrijven op een vaste locatie dat zij worden vastgepind op strenge geluidnormen vanwege de eis van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat en wegens vermeende slaapverstoring terwijl het geen probleem is dat feesten en andere evenementen

24 Onder meer NvT artikelsgewijs, p. 52.

25 NvT algemeen deel, p. 96.

26 NvT artikelsgewijs bij afd. 3.9 (sport en recreatie), p. 89.

27 Bijvoorbeeld ABRvS 19 augustus 2015, nr. 201501339.

geluidniveaus produceren die een factor honderd of méér hoger liggen.

## 2. Planologie versus milieuregels

De idee om activiteiten met alleen locale hinder over te hevelen naar regulering op gemeentelijk niveau is mede ingegeven door het feit dat het hierbij met name om planologische afwegingen gaat (goed inpassen in de omgeving). In de par. 4.2.1 en 4.2.2 van het algemene deel van de NvT wordt daarop ook ingegaan; het is (in mijn bewoordingen, EA) de eeuwige spagaat tussen enerzijds de rijksregels die uitgaan van BBT, gericht op beperking van de emissie en die derhalve tot milieuvoorschriften leiden die grotendeels locatie-onafhankelijk zijn, en anderzijds de bestemmingsplannen die moeten waarborgen dat bedrijfsmatige activiteiten op de gegeven locatie verenigbaar zijn met de eisen van een zogeheten aanvaardbaar woon- en leefklimaat, en dus immissie-gericht zijn. Rijksregels voorzien wel gedeeltelijk in dat laatste, zoals thans afstandseisen in het Besluit externe veiligheid inrichtingen en de geluideisen in het AB maar het goed afstemmen van functies blijft toch vooral een kwestie van planologie. Via maatwerk is daar nog wel eens een mouw aan te passen maar beter is uiteraard om het probleem helemaal vóór te blijven.

Ook par. 4.7.1 van het algemene deel van de NvT gaat daarop in. Activiteiten en hun omgeving kunnen (in mijn bewoordingen, EA) worden uitgezet op een schaal. Aan de ene kant de activiteit waarbij de rijksregels zodanig dekkend zijn dat er – gezien de omgeving – sprake is van een acceptabele situatie zoals een bedrijf met een beperkte milieu-impact in een omgeving zonder nabijgelegen woningen of andere gevoelige objecten. De NvT duidt dat aan als het afwezig zijn van restgevolgen, ofwel een situatie waarbij de activiteit binnen de milieugebruiksruimte past. Aan de andere kant de situatie waarbij de restgevolgen zodanig zijn dat deze eigenlijk niet binnen de milieugebruiksruimte vallen (bv. niet binnen het maximaal geluidniveau, of de maximale vracht aan lozingen op een oppervlaktewater) en die situaties alleen opgelost kunnen worden door hetzij activiteiten te verbieden, hetzij deze via maatwerk te regelen waarbij wordt afgeweken van de maximale gebruiksruimte.

Het Bal lost de spagaat niet op, die er is tussen enerzijds bedrijven met een emissie die voor dat bedrijf (op basis van BBT) als toelaatbaar kan worden beoordeeld, en anderzijds de mogelijke constatering dat de daardoor veroorzaakte immissie in de directe omgeving als ongewenst hoog wordt aangemerkt, van dat ene bedrijf of in combinatie met andere bedrijven. Wel kan worden gezegd dat het probleem voor een groot deel ‘van het bordje van de rijksoverheid af is’ omdat dit vooral speelt bij locale milieu-effecten zoals ‘geluid’ en ‘geur’ die grotendeels of geheel uit de rijksregels gaan vallen. De spagaat verdwijnt daarmee dus in zoverre dat het eigenlijk alleen nog een planologisch probleem is

ofwel gemeenten moeten locaties met functies toewijzen en daarbij tegelijkertijd daaraan een realistische milieugebruiksruimte toekennen in termen van een maximale emissie vanuit dat gebied, of een maximale immissie op enige afstand daarvan zoals een woonwijk. In groene-wei situaties is dat uiteraard redelijk uitvoerbaar maar de grote vrees bij het bedrijfsleven is de toepassing in bestaande situaties c.q. dat daar een koepel overheen wordt gezet m.b.t. maximaal geluid of maximale geur en dat het conglomeraat aan bedrijven ‘zich maar dient aan te passen want er is gewoon niet meer gebruiksruimte’. De vele ervaringen tot nu toe waarbij gemeenten voorrang gaven aan woningbouw, ook al was dat feitelijk te dicht bij bedrijven en waarbij flink werd afwijken van aanbevolen afstanden zoals opgenomen in het zogeheten Groene Boekje, of het afwaarderen in bestemmingsplannen c.q. het toekennen van bijvoorbeeld milieucategorie 2 aan een perceel terwijl daar een bedrijf zit uit milieucategorie 3.2 dat voorlopig nog lang niet weggaat, maar naar idee van de gemeente het bedrijf ‘te dicht op bestaande woningbouw zit’, terwijl die woningen er later zijn gekomen, stemt tot weinig vreugde en optimisme dat een en ander onder de Omgevingswet soepel en probleemloos zal gaan verlopen. Herhaald zij dat de enorme vrijblijvendheid die er nu voor gemeenten is om naar eigen inzicht milieugebruiksruimte vast te stellen, via een verplichting tot het vaststellen van omgevingswaarden, veel beter en eerlijker gereguleerd zou moeten worden.

## 3. Zorgplicht, maatwerkvoorschriften en maatwerkregels

### 3.1 Specifieke zorgplicht

In de paragrafen 2.3.3 en 3.1 van artikelsgewijze toelichting in de NvT wordt uiteengezet dat het doel van de specifieke zorgplicht – een nieuw instrument onder de Omgevingswet – er met name is om te voorkomen dat de regulering van activiteiten tot in detail uitgeschreven zou moeten worden: deze beperkt zich in het Bal tot de hoofdzaken waarbij de specifieke zorgplicht als vangnet dient voor de verplichting tot het treffen van maatregelen die eigenlijk vanzelfsprekend zijn, althans zouden behoren te zijn. Zo kan het Bal zich bij diverse activiteiten beperken tot de aanleg van een afdoende bodembeschermende voorziening en is onderhoud en zo nodig reparatie een vanzelfsprekendheid. Deze specifieke zorgplicht is daarmee bedoeld als het complement van de algemene zorgplicht zoals deze onder meer thans in het AB is opgenomen en dat juist dient als vangnet voor situaties die niet als activiteit of als milieugevolgen daarvan in het AB zijn beschreven.<sup>28</sup> De specifieke zorgplicht geldt dan ook met nadruk naast en in aanvulling op algemene regels en vergunningen.

Tot op zekere hoogte kan wel met die gedachtegang worden meegegaan, al bestaat uiteraard enige vrees over de vraag hoe daar in de praktijk mee zal worden omgegaan. Net zoals

<sup>28</sup> In art. 1.6 Omgevingswet is een algemene zorgplicht gesteld: *Een ieder draagt voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving. Een specifieke zorgplicht komt daarin niet voor.*

deze vrees bestond bij de invoering van de algemene zorgplicht in het AB, waar deze overigens doorgaans naar behoren functioneert. Net als de huidige algemene zorgplicht wordt onderscheiden in apert evidente gevallen van strijd met de specifieke zorgplicht, en situaties waar dat minder duidelijk is en hetzij afspraken gemaakt kunnen worden tussen degene die de activiteit uitvoert en het bevoegd gezag, hetzij een maatwerkvoorschrift opgenomen kan worden.

Paragraaf 3.1 van de NvT wekt de indruk dat – voor de milieubelastende activiteiten – per activiteit een passage over de (op die activiteit toegespitste) zorgplicht zou zijn opgenomen maar dat blijkt niet het geval. In art. 2.10, lid 1 Bal is alleen een kapstokartikel opgenomen voor alle milieubelastende activiteiten (en overigens ook voor lozingen op een oppervlaktewaterlichaam of RWZI) met de strekking dat alle redelijkerwijs te nemen maatregelen moeten worden genomen om de milieugevolgen van de activiteit te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken, en – als dat onvoldoende kan worden beperkt – de activiteit achterwege te laten voor zover dat redelijkerwijs kan worden gevraagd.<sup>29</sup> In het tweede lid staan de maatregelen die daar in ieder geval toe behoren, waaronder zogeheten passende maatregelen tegen verontreiniging, ter bescherming van de gezondheid en om ongewone voorvallen te voorkomen. Opmerkelijk is dat in de opsomming ineens het zorgplichtartikel van art. 13 Wet bodembescherming opduikt c.q. dat nieuw ontstane bodemverontreiniging moet kunnen worden opgeruimd. Een ongelukkige passage is de eis in deze opsomming dat ‘geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt’. Van het begrip ‘significant’ wordt geen duidelijke begrenzing aangegeven, terwijl daar geheel verschillend over kan worden gedacht. Betoogd kan worden (en dat zal zich zeker gaan voordien bij verzoeken om handhaving) dat bij een geurimmissie van 1 ou/m<sup>3</sup>, of een stofemissie van 5 mg/m<sup>3</sup>, sprake is van ‘significante verontreiniging’, terwijl dat waarden zijn die algemeen als resultaat van BBT kunnen worden beschouwd. De passage is ook geheel overbodig want geen zinnig mens zal betogen dat in een situatie waarin naar verkeersopvattingen sprake is van ‘significante verontreiniging’ geen sprake zou kunnen zijn van overtreding van de zorgplicht. Het voorbeeld in de NvT komt ook niet erg overtuigend over.<sup>30</sup> Deze passage kan er beter uit.

Los daarvan is het aan te bevelen om in de NvT op te nemen dat van overtreding van de zorgplicht geen sprake kan zijn indien de algemene regels resp. de vergunningvoorschriften worden nageleefd: het Bal zou anders innerlijk tegenstrijdig zijn. De NvT merkt wel op dat de voorschriften in het Bal meer beperkt zijn dan in het AB maar dat neemt niet weg dat voor zover die regels in het Bal worden nageleefd, redelijkerwijs geen sprake kan zijn van overtreding van de

zorgplicht. Dat is hetzelfde als thans in het AB is geregeld en te boek staat als ‘uitputtend geregeld’. Maatwerk is de aangewezen route om daar in bijzondere situaties een mouw aan te passen. Mede door deze parallel (maatwerk is zowel mogelijk ter concretisering van de specifieke zorgplicht, alsook van de algemene zorgplicht) is sterk te overwegen om de algemene zorgplicht en de specifieke zorgplicht samen te voegen tot één begrip, daarmee vervalt automatisch de verwrongen constructie op p. 32 in de artikelsgewijze toelichting in de NvT dat er een specifieke zorgplicht nodig is om situaties onder het bereik te kunnen brengen van een zorgplichtartikel die thans niet binnen het bereik van (de definitie van) de algemene zorgplicht zijn te scharen. Het voorkomt ook discussies bij handhaving dat niet de specifieke maar hooguit de algemene zorgplicht zou zijn overtreden, of omgekeerd.

Last but not least zij opgemerkt dat de zorgplicht formeel beperkt is tot de milieu-aspecten die in art. 2.2 Bal worden genoemd maar die criteria zijn zodanig ruim dat feitelijk ieder gedrag met redelijkerwijs vermijdbare milieuhinder of milieuschade daar onder valt. Het argument in de NvT dat er juist sprake is van een specifieke zorgplicht omdat deze ‘alleen maar’ betrekking heeft op de opsomming in art. 2.2 Bal overtuigt dan ook niet echt.

### 3.2 Maatwerkvoorschriften

De term ‘maatwerkvoorschriften’ is geïntroduceerd in het AB, waarmee werd aangegeven dat daarmee zowel invulling kon worden gegeven aan de algemene zorgplicht, alsook dat afgeweken kon worden van de algemene regels van het AB, althans als dat bij die algemene regels was aangegeven. De term ‘maatwerk’ verving daarbij de vóór het AB (in de zogeheten 8.40-AMvB's) gangbare term ‘nadere voorschriften’ om duidelijk aan te geven dat met maatwerk afwijking ook mogelijk was naar minder strenge voorschriften, terwijl nadere voorschriften alleen konden leiden tot strengere voorschriften. Om onduidelijke redenen kon dat bij sommige algemene regels wel, bij andere niet. In het Bal is er (art. 2.12) als uitgangspunt voor gekozen dat maatwerkvoorschriften mogelijk zijn bij alle algemene regels, behoudens enkele kleine uitzonderingen.<sup>31</sup> Maatwerkvoorschriften met betrekking tot algemene regels die gelden voor milieubelas-

29 Voor activiteiten in beperkingengebieden zoals genoemd in de hoofdstukken 6 en 7 Bal zijn wel specifieke gedetailleerde gedragsregels opgenomen, zie verder par. 5.3.

30 Op p. 85 van het algemeen deel van de NvT wordt de ‘geschikte situering en uitvoering van een schoorsteen’ al gezien ter voorkoming van significante verontreiniging. Dan ligt de drempel (waarboven sprake is van significante verontreiniging) wel extreem laag.

31 Te weten de bepalingen over hetgeen op rijksniveau wordt aangemerkt (de reikwijdte) als een milieubelastende activiteit, of lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of RWZI; hetgeen op rijksniveau is bepaald als activiteit (dus evenzeer de reikwijdte) die niet mag worden verricht zonder voorafgaande melding noch over de indieningsvereisten voor een dergelijke melding en ten slotte de bepalingen over meet- en rekenmethoden. Bij dat laatste wordt op p. 47 van het algemeen deel van de NvT (terecht) opgemerkt dat het afwijken van meet- en rekenmethoden leidt tot onderling niet-vergelijkbare gegevens en onderzoeksresultaten en daarmee de bruikbaarheid daarvan aantast, tenzij aantoonbaar sprake is van gelijkwaardigheid, een ander beginsel van de Omgevingswet. Op dat punt is de NvT innerlijk tegenstrijdig: op p. 41/42 daarvóór wordt uiteengezet dat er op een niet-dwingende wijze is voorzien in de verwijzing naar NEN-normen omdat deze kennelijk onbeperkt uitwisselbaar zijn met andere (al dan niet-NEN) normen en de NEN-normen daardoor niet ingezien zouden hoeven te worden (?). Gezien de eerstgenoemde overweging m.b.t. het verbod op maatwerk bij meet- en rekenmethoden is dat natuurlijk helemaal niet zo, en lijkt dat meer een poging om onder de verplichting uit te komen, NEN-normen gratis ter beschikking te stellen voor zover daar dwingend naar wordt verwezen.



tende activiteiten en lozingen zijn uiteraard alleen mogelijk ter verfijning/invulling/afwijking van hetgeen in die regels is bepaald, en kunnen geen verplichtingen opleggen buiten die regels om. Daarnaast zijn maatwerkvoorschriften als gezegd ook mogelijk met betrekking tot de specifieke zorgplicht, zie de verwijzing in art. 2.12 naar art. 2.10 Bal.

Een procedureel verschil met de huidige situatie is, dat bij vergunningplichtige activiteiten het maatwerkvoorschrift deel zal uitmaken van de vergunning, waar dat thans als een separaat besluit bestaat, naast de vergunning.

### 3.3 Maatwerkregels

Dit is een nieuw instrument, dat voor zover mij bekend alleen (min of meer) een voorganger kent in art. 2.19 AB, een artikel met betrekking tot gebiedsgericht geluidbeleid dat nimmer van kracht is geworden, met name niet omdat er te beperkte rechtsbeschermingsmogelijkheden waren. Met maatwerkregels (art. 2.11 Bal) kan in één keer voor een aan te wijzen gebied, worden afgeweken van de regels voor milieubelastende activiteiten, en lozingen op oppervlaktewaterlichamen en RWZI's binnen dat gebied. In tegenstelling tot maatwerkvoorschriften die als beschikking alleen betrekking hebben op één activiteit waartegen bezwaar en beroep mogelijk is, hebben maatwerkregels betrekking op alle (daarop betrekking hebbende) activiteiten binnen het aangewezen gebied en hebben deze het karakter van algemeen verbindende voorschriften (a.v.v.). Uit de tekst van art. 2.11 Bal zou kunnen worden begrepen dat deze niet als zelfstandig besluit kunnen bestaan maar alleen als deel van een omgevingsvisie, omgevingsplan of waterschapsverordening en deze volgen dan de rechtsbeschermingsmogelijkheden met betrekking tot die a.v.v.

Het is niet duidelijk welke leemte in de bestaande situatie hiermee nu wordt opgevuld, en of het wel 'eenvoudig beter' is om wéér een nieuw instrument te gaan introduceren. Uit evaluaties van het AB is gebleken dat van de mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften een terughoudend gebruik wordt gemaakt en dat wordt verwacht dat dit ook zal gelden voor de specifieke zorgplicht.<sup>32</sup> Daarbij zij opgemerkt dat maatwerkvoorschriften en -regels m.b.t. milieubelastende activiteiten en lozingen sowieso – kortweg – alleen betrekking kunnen hebben op de algemene regels zoals genoemd in hoofdstuk 4 en 5 Bal en niet op hetgeen is opgenomen in het omgevingsplan zoals 'geluid': In aanmerking genomen dat maatwerk op basis van het AB in veruit de meeste gevallen betrekking had op 'geluid', is dan ook niet anders te verwachten dan dat maatwerkvoorschriften op basis van de specifieke zorgplicht weinig zullen voorkomen. Maatwerkregels treffen alle vergelijkbare activiteiten binnen het aan te wijzen gebied maar als dat aantal activiteiten binnen dat gebied beperkt is (hetgeen als regel het geval is) én maatwerkvoorschriften naar verwachting sowieso zelden zullen worden opgelegd, is het niet logisch om een a.v.v. vast te stellen dat de facto maar een handvol activiteiten reguleert. Daar is een a.v.v. niet voor bedoeld. Dit temeer vanwege de meer beperkte rechtsbescherming met betrek-

king tot een a.v.v. dan met betrekking tot een beschikking waardoor het 'wegbestemmen' op de loer ligt: het stellen van maatwerkregels kan immers evengoed van toepassing worden verklaard op bestaande situaties.<sup>33</sup>

Beter is dan ook om maatwerkregels niet op te nemen in het Bal of de introductie in ieder geval uit te stellen tot iedereen een beetje aan het Bal gewend is geraakt: dan kan uit de praktijk ook blijken of maatwerkvoorschriften met betrekking tot de specifieke zorgplicht echt van de grond gaan komen en zo ja of er inderdaad situaties zijn die zich lenen voor clustering. Dat art. 4.6 van de Omgevingswet een basis bevat voor maatwerkregels wil niet zeggen dat deze – in termen van het Bal – ook per se meteen moeten worden 'aangezet', de huidige motivering in de NvT komt niet verder dan dat het 'soms misschien wel handig kan zijn'.

### 4. Doorkruising van het systeem van aanwijzing op AMvB-niveau van meldingplichtige en vergunningplichtige activiteiten

In het Bal is duidelijk aangegeven dat op rijksniveau primair is vastgelegd wat de meldingplichtige en vergunningplichtige activiteiten zijn. De NvT bij de artikelsgewijze toelichting op de artikelen 2.11 en 2.12 meldt dat het zodanig ongewenst is dat dit bereik op decentraal niveau zou kunnen worden begrensd of uitgebreid, dat in die artikelen met nadruk is uitgesloten dat dit via maatwerk zou kunnen geschieden.

Echter, op basis van art. 12.2a Bal kan alsnog een melding verplicht worden gesteld voor activiteiten, waar dat op landelijk niveau niet als noodzakelijk wordt beschouwd. Waarom dat zou moeten wordt in de NvT niet duidelijk. Dat geldt in nog sterkere mate voor art. 12.2b, daarin is een bijna ongeclausuleerde mogelijkheid opgenomen tot een verbod om milieubelastende activiteiten te verrichten zonder een vergunning, waar dat op landelijk niveau niet is vereist, en dat nog wel bij omgevingsverordening waartegen geen bezwaar en beroep mogelijk is. Met name art. 12.2b Bal is een doorkruising van al hetgeen wordt beoogd met de Omgevingswet zoals eenduidigheid, vereenvoudiging en overzichtelijkheid en is niet te rijmen met de uitgebreide evaluaties van het AB waarbij stapje voor stapje en uitgebreid is onderzocht voor welke milieubelastende activiteiten een vergunning nog zinvol of noodzakelijk moet worden geacht. Met art. 12.2b Bal wordt een bevoegdheid gecreëerd waar in de afgelopen 140 jaar nog nooit behoefde aan is geweest en waarvan de noodzaak niet is onderbouwd. Ook is het de vraag wat een vergunningplicht dan toevoegt c.q. wat het bevoegd gezag dan 'in de vergunning zou willen zetten' omdat daarbij wordt uitgegaan van BBT terwijl dat ook al in de algemene regels staat. Of anders gezegd: wat voegt een vergunningplicht toe aan de bestaande mogelijkheden tot maatwerkvoorschriften of zorgplicht. Ook hier kan worden gezegd dat de Omgevingswet weliswaar daarvoor een basis biedt maar dat het wat vreemd is om dit uit te werken in

32 NvT algemeen deel, par. 3.4.

33 NvT algemeen deel, p. 28 en 49.

een AMvB 'omdat dat is toegelaten'. Signalen uit de praktijk met betrekking tot de noodzaak kunnen daarvoor de enige incentive zijn, en die signalen zijn in de NvT niet te vinden. Ook hier kan dus worden geconstateerd dat het met de Omgevingswet zo mooi begon maar dat de tegenstroom al weer merkbaar aanwezig is c.q. instrumenten worden ontwikkeld waarmee de doelstellingen van de wet al weer flink beginnen te verwateren.

## 5. Varia

### 5.1 *Complexe bedrijven en complexen van bedrijven*

In aantallen gezien, vallen veruit de meeste bedrijven onder algemene regels, of zelfs daar niet onder maar alleen onder lokale regelgeving: circa 380.000 van de naar schatting ruim 400.000 bedrijven. Bij de laatste categorie kunnen er nog vele tienduizenden bedrijven bij komen, te weten bedrijven die nu niet onder het AB vallen (niet als inrichting zijn aan te merken, of beneden ondergrenzen daarin blijven) maar mogelijk wel onder de lokale regelgeving, afhankelijk van de wijze waarop een en ander in die regelgeving zal worden verwoord.

Van de overige 20.000 bedrijven zijn er circa 15.000 'gewoon' vergunningplichtig. De overige circa 5.000 zijn bedrijven met een IPPC-installatie, daarvan vallen er enkele duizenden (met name de niet-landbouwbedrijven) binnen de industrie. Daarnaast zijn er enkele honderden bedrijven die vallen onder de zogeheten Seveso-richtlijn vanwege de aanwezigheid van grotere hoeveelheden gevaarlijke of toxische stoffen. Deze laatstgenoemde groepen van bedrijven worden in het Bal aangeduid als 'complexe bedrijven'. In par. 4.6.2 van het algemene deel van de NvT wordt hier op ingegaan en onder andere opgemerkt dat bij deze bedrijven de vergunning met bijbehorende voorschriften het uitgangspunt is, en dat voor algemene regels een beperkte aanvullende rol is weggelegd. Dat sluit goed aan bij de wens van deze bedrijven om daarop zo weinig mogelijk algemene regels van toepassing te laten zijn maar de redeneering daarvan in de NvT klopt niet geheel. Deze redeneering is gebaseerd op de gedachte dat bij een bedrijf met een IPPC-installatie, het erop neerkomt dat deze IPPC-installatie feitelijk het geheel aan activiteiten ofwel het hele bedrijf zal zijn. Dat uit zich in de praktijk ook vaak in de geheel misplaatste term "IPPC-inrichting". Bij sommige takken van industrie moge het zo zijn dat de IPPC-installatie een groot deel van het bedrijf omvat, bij vele andere takken van industrie is dat niet het geval en is er dus binnen het bedrijf duidelijk een "IPPC-deel" en een "niet-IPPC-deel". Vanuit de onterechte gedachte dat het bedrijf als geheel altijd min of meer samenvalt met de IPPC-installatie is de gedachte in de NvT dat deze bedrijven dan maar in hun geheel vergunningplichtig moeten zijn. Dit is verder geregeld in het Omgevingsbesluit waarin ook de bevoegdheidsvraag is uitgewerkt die kortweg neerkomt op het systeem van de Wabo te weten 'eens bevoegd gezag altijd bevoegd gezag' maar valt buiten het kader van dit artikel.

Een ander begrip betreft de zogeheten 'complexen van bedrijven': deze worden op p. 71 van de NvT in enkele regels

beschreven en daarmee wordt geduid op situaties zoals bij de High Tech Campus te Eindhoven (HTCE) waarin een conglomeraat van een groot aantal bedrijven thans valt onder één koepelvergunning omdat het samenstel van 'technische, organisatorische en functionele bindingen' maakt dat het formeel één inrichting is, alhoewel het allemaal grotendeels zelfstandige bedrijven zijn. Via aanvullende privaatrechtelijke contracten zijn deze afzonderlijke bedrijven gehouden om zich aan de bepalingen van de koepelvergunning te houden. Dat biedt grote schaalvoordelen, onder meer op het gebied van afvalbeheer en geluid. Door het vervallen van het begrip 'inrichting' valt de basis weg onder deze constructie maar in het Bal is niets over terug te vinden over een vervangende regeling voor deze constructie, noch in Bkl of het Omgevingsbesluit.

### 5.2 *Criteria voor vergunningverlening*

Dit valt enigszins buiten het kader van dit artikel maar in art. 8.7 Bkl staan de randvoorwaarden waaraan moet zijn voldaan om te kunnen komen tot de verlening van een omgevingsvergunning milieu. Onder f daarvan wordt – net zoals in art. 2.10 Bal – zonder meer het begrip/vereiste uit art. 4.22, lid 2 onder d Omgevingswet overgenomen c.q. dat 'geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt'. Net zoals bij de zorgplicht is dit een overbodige en uiterst ongelukkige passage.

Vooreerst richt art. 4.22 Omgevingswet zich tot de AMvB-regelgever, die de opdracht heeft om te zorgen dat de AMvB zodanig vorm wordt gegeven dat dit doel wordt bereikt. Dat is wat anders dan dat het in iedere afzonderlijke vergunning zou moeten staan. Mutatis mutandis geldt dat voor de Richtlijn industriële emissies (RIE). In de NvT Bkl wordt in par. 11.6.1.3 gesuggereerd dat de RIE zou verplichten om deze voorwaarde 1-op-1 in vergunningen op te nemen. Dat is onjuist, los van het gegeven dat de RIE sowieso niet van toepassing is op de 15.000 activiteiten die daar niet onder vallen. Art. 11 van de RIE bevat evenzeer alleen een opdracht aan de nationale overheid om (onder andere) dit doel te bereiken:

#### *Artikel 11*

#### **Algemene beginselen van de fundamentele verplichtingen van de exploitant**

*De lidstaten treffen de nodige maatregelen opdat de installaties worden geëxploiteerd overeenkomstig de volgende beginselen:*

- *alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging worden getroffen;*
- *de beste beschikbare technieken worden toegepast;*
- *er wordt geen significante verontreiniging veroorzaakt.*

Hetgeen in vergunningen moet worden opgenomen staat in art. 14 RIE en daar staat dit vereiste niet bij:

#### *Artikel 14*

#### **Vergunningsvoorwaarden**

1. *De lidstaten zorgen ervoor dat de vergunning alle maatregelen omvat die ter vervulling van de voorwaarden van de artikelen 11 en 18 nodig zijn.*

Die maatregelen behelzen ten minste de volgende elementen:

- emissiegrenswaarden voor de verontreinigende stoffen van bijlage II en voor andere verontreinigende stoffen die in significante hoeveelheden uit de betrokken installatie kunnen vrijkomen, gelet op hun aard en hun potentieel voor overdracht van verontreiniging tussen milieucompartmenten;
- passende voorschriften ter bescherming van bodem en grondwater, en maatregelen voor de monitoring en het beheer van de door de installatie voortgebrachte afvalstoffen;
- passende eisen voor de monitoring van de emissies, met vermelding van de meetmethode, de frequentie en de procedure voor de evaluatie van de metingen, en

(...)

3. De BBT-conclusies vormen de referentie voor de vaststelling van de vergunningsvoorwaarden.

(...)

Net als bij de zorgplicht, is het grootste praktische probleem dat het als vergunningvoorschrift een onuitvoerbaar criterium is. Het suggereert dat het een extra criterium is, ook al wordt aan alle andere voorwaarden van vergunningverlening voldaan en dat is praktisch gezien onmogelijk maar zal zonder twijfel als argument worden gehanteerd in procedures en dan heeft het vergunningverlenend gezag er een taak bij waar niet uit te komen is. Dit mede gezien de wazige passage in de genoemde paragraaf van de NvT Bkl waarin wordt geopperd dat het vergunningverlenend gezag maar per situatie moet bezien of aan de eis is voldaan. Last but not least kan worden opgemerkt dat de passage in de RIE al in de voorganger daarvan stond, te weten de IPPC-Richtlijn en als het inderdaad een verplichting zou zijn geweest om dit in vergunningen op te nemen zou Nederland al sinds 2007 op dit punt in overtreding zijn en daarvan is nog nooit gebleken.

### 5.3 Activiteiten bij rijkswaterstaatswerken

In de Omgevingswet zijn de begrippen 'beperkingengebied' en 'beperkingengebiedactiviteit' geïntroduceerd<sup>34</sup> en deze komen terug in hoofdstuk 6-10 Bal, waarbij wordt opgemerkt dat de hoofdstukken 9 en 10 (activiteiten rond spoorwegen resp. rond luchthavens) nog niet zijn ingevuld. De ligging van de beperkingengebieden staat niet in het Bal maar komt in de Omgevingsregeling. Beperkingengebiedactiviteiten zijn activiteiten binnen deze gebieden, deze zijn feitelijk een pendant van de milieubelastende activiteit zoals genoemd in de hoofdstukken 3-5 Bal. Hoofdstuk 6 Bal benoemt de activiteiten die aangemerkt worden als beperkingengebiedactiviteit, en daarbinnen die activiteiten die vergunningplichtig zijn, de rest is meldingplichtig. Tot deze activiteiten behoren ten eerste kortweg het bouwen,

34 Zie voor een toel. op de beide begrippen de MvT bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 614. Kortweg omvat dat in de huidige terminologie een gebied, strook of zone naast of rondom een werk of object waarbinnen beperkingen zijn opgenomen (t.a.v. activiteiten) als gevolg van de aanwezigheid van dat werk of object en om dat werk of object tegen die activiteit te beschermen.

onderhouden, maken of plaatsen van objecten (al dan niet een bouwwerk zijnde). Ten tweede de natte ontgrondingen zoals deze thans zijn opgenomen in de Ontgrondingenwet en daarop gebaseerde gedelegeerde regelingen. Ten derde het onttrekken van water uit een oppervlaktewaterlichaam of van grondwater en ten vierde het lozen van huishoudelijk afvalwater op een oppervlaktewaterlichaam, alles voorzover in beheer bij het Rijk. Ook het uitvoeren van verkenningsonderzoeken in het kader van mijnbouwactiviteiten, het kweken of telen van vis of waterplanten en ten slotte een restcategorie (achtervangartikel) van alle andere denkbare activiteiten binnen een beperkingengebied voor zover deze niet in eerdere paragrafen zijn benoemd.<sup>35</sup>

### 5.4 Activiteiten rond rijkswegen

In hoofdstuk 8 Bal zijn – analoog aan de hoofdstukken 6 en 7 – beperkingengebieden en beperkingengebiedenactiviteiten benoemd voor rijkswegen. Het gaat daarbij niet om het geluid, afkomstig van rijkswegen (dat staat elders in de Omgevingswet) maar om het reguleren van activiteiten die schade zouden kunnen toebrengen aan rijkswegen zoals het aanleggen of verwijderen van kabels en leidingen en overige werkzaamheden zoals bouwen van telecommunicatie-apparatuur en graafwerkzaamheden.

## 6. Aufforderung zum Tanz

Het Bal is geopend en veel mensen kijken nog wat onwennig om zich heen. Het moet allemaal nog wat op gang komen en ook het orkest speelt nog wel eens zonder samenhang of uit de maat. Niettemin kan het een geslaagd Bal worden. De basis daarvoor is er: met her en der gedurfde nieuwe beleidskeuzen en het minder tot in detail regelen van mogelijke effecten. Je moet uiteraard ook af en toe eens het lef hebben om van de gebaande paden af te gaan. Echter ook de nieuwe regels moeten wel doeltreffend en uitvoerbaar zijn. De grootste zorg voor wat betreft het bedrijfsleven is de Pavlov-reactie om weliswaar op rijksniveau een aantal zaken los te laten maar dat er een kennelijk onbedwingbare 'dwang en drang' is om weer decentraal nieuwe regeltjes te stellen en vergunningplichten op te tuigen, met als one-liner dat het nodig zou zijn om gebiedsspecifiek wat te kunnen regelen maar waarvan de noodzaak op geen enkele wijze is aangetoond. Een wirwar aan onderling afwijkende decentrale regelgeving is daarvan het onvermijdelijke gevolg en dan komen we van de wal in de sloot. Beter is dan

35 Hfdst. 6 Bal spreekt niet alleen van beperkingengebiedenactiviteiten maar ook van lozingsactiviteiten, ontgrondingsactiviteiten, mijnbouwactiviteiten en wateronttrekkingsactiviteiten. Kortweg (zie bv. art. 6.41 Bal) is het bouwen, aanleggen, onderhouden en dergelijke van bouwwerken en andere werken de beperkingengebiedenactiviteit en alle overige handelingen in het oppervlaktewaterlichaam één van de overige activiteiten (met name onttrekken en lozen). Door de compacte opbouw van hfdst. 6 Bal staan deze melding- of vergunningplichtige activiteiten dicht op elkaar en door elkaar wat het lezen wat lastig maakt. Uit de artikelen in hfdst. 6 Bal blijkt niet of de activiteiten, anders dan de beperkingengebiedenactiviteiten, alleen betrekking hebben op beperkingengebieden maar ook op oppervlaktewaterlichamen buiten de beperkingengebieden maar zo ja dan dekt de aanhef van hfdst. 6 Bal (activiteiten in of bij waterstaatswerken in beheer bij het Rijk) niet geheel de reikwijdte van dit hoofdstuk.

ook om instrumenten als de maatwerkregels en decentrale vergunningplichten in ieder geval nog niet meteen in 2019 mogelijk te maken, ten eerste om eerst eens te kijken of daar wel een onderbouwde behoefte aan bestaat en ten tweede omdat wij dan anders wel heel veel hooi op de vork nemen en er al bergen werk liggen met de invoering (en zeker het overgangsrecht) van de wet. First things first.

Een tweede zorgpunt is het overvloedige gebruik van uiterst vage termen zoals 'significante verontreiniging' en 'functioneel ondersteunen'. Onduidelijke termen zijn een ramp bij de uitvoering. Bij de natuurbeschermingsregelgeving hebben we toch wel een aantal harde lessen geleerd over de gevolgen van vage bepalingen. Dat is aldaar een gevolg van ongelukkige formuleringen in EU-regelgeving, net zoals in het verleden op het gebied van afvalstoffen en m.e.r. maar hier is het vermijdbaar. Dat geldt ook het begrip 'activiteit' dat nog lang niet is uitgekristalliseerd tot een werkbaar begrip. Het goede nieuws is, dat dit de preconsultatie-versie is waarmee de toon wel is gezet maar waarin en waaraan nog veel kan worden geschaafd en bijgesteld dus er is alle reden om de toekomst met vertrouwen tegemoet te zien hoewel er nog veel overlegd en gepuzzeld zal moeten worden, want "It takes two to tangOmgw....".