

Bijlage 1. Vergelijking normhoogtes Bkl milieudomein

In de technische briefing over de AMvB's bij de Omgevingswet zijn vragen gesteld met betrekking tot wijzigingen in de hoogtes van milieunormen tussen het huidige en het voorgestelde systeem. In de procedurevergadering van 5 oktober j.l. is het verzoek gedaan om dit nader te verduidelijken.

De milieunormstelling is in het voorgestelde systeem opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Eén van de uitgangspunten bij het opstellen van dit besluit is een gelijkwaardig beschermingsniveau. Dit heeft er toe geleid dat de milieunormstelling in het besluit voor de meeste aspecten gelijk blijft, met een uitzondering van geluid van bedrijfsmatige activiteiten.

De bestuurlijke afwegingsruimte voor gemeenten met betrekking tot de maximale waarden verandert niet wezenlijk. Gemeenten mogen geen hogere maximale waarden stellen (veel zijn Europees bepaald). Voor geluid van bedrijfsmatige activiteiten, trillingen en geur van veehouderijen bestaat nu al de mogelijkheid om onder voorwaarden een beperkte verruiming toe te staan via de Crisis- en herstelwet en de Wet Stad- en Milieubenadering. Deze mogelijkheden worden voortgezet in het nieuwe stelsel.

De standaardwaarden gelden als startpunt voor gemeenten. Hiervan mogen ze (nu ook al) gemotiveerd naar boven en naar onder afwijken.

Aspect	Herkomst	Belangrijkste aanpassingen aan de normhoogten
Luchtkwaliteit	Wet milieubeheer	Geen
Waterkwaliteit	Wet milieubeheer Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009	Geen
Zwemwaterkwaliteit	Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden	Geen
Externe veiligheid	Besluit externe veiligheid inrichtingen Besluit externe veiligheid buisleidingen Besluit externe veiligheid transportroutes Activiteitenbesluit milieubeheer.	Geen
Geur veehouderijen	Wet geurhinder en veehouderij Crisis- en herstelwet Wet Stad- en Milieubenadering	Geen, in afwachting van evaluatie geurhinder veehouderijen.
Geur van zuiveringstechnische werken	Activiteitenbesluit milieubeheer	Geen
Trillingen	De standaard- en grenswaarden voor trillingsniveaus zijn ontleend aan onderdeel B <i>Hinder voor personen in gebouwen</i> van de SBR-richtlijn (Stichting Bouw Research). Hiernaar wordt verwezen in het Activiteitenbesluit milieubeheer.	Geen Nieuw is dat deze normering direct is opgenomen in het besluit i.p.v. te verwijzen naar de richtlijn.
Geluid van bedrijfsmatige activiteiten	Activiteitenbesluit milieubeheer Crisis- en herstelwet Handreiking industrielawaai	In de instructieregels voor het bevoegd gezag zijn ten opzichte van het Activiteitenbesluit wijzigingen aangebracht ter uniformering en vereenvoudiging van de regels (zie verder nadere toelichting). De geluidsnormen voor vergunningplichtige activiteiten zijn nu juridisch geborgd (voorheen handreiking industrielawaai).

Nadere toelichting geluidsnormering - Op de normstelling van geluid van bedrijfsmatige activiteiten is een vereenvoudiging doorgevoerd, met behoud van een gelijkwaardig beschermingsniveau. Naast een algemene basistabel met normen kende de oude regelgeving (Activiteitenbesluit) meerdere specifieke, onderling net iets afwijkende normtabellen voor bedrijfstakken. Die afwijkende normen komen niet terug in de rijksregelgeving. Eventuele afwijkingen per bedrijf(stak) of gebied zijn ter beoordeling aan de gemeente. In het nieuwe besluit is voldoende ruimte voor dergelijke gebiedsgerichte normstelling in het omgevingsplan. In alle gevallen blijft daarbij wel de binnenwaarde gelden als harde grens, waarvan niet mag worden afgeweken.

In de basistabel is een aantal aanpassingen doorgevoerd met name gericht op pieknormen. Dit zijn normen die worden gesteld met het oog op het voorkomen van slaapverstoring door piekgeluiden (zoals knallen). Daarom zijn de pieknormen voor de dagperiode geschrapt. Tegen diezelfde achtergrond is de pieknorm voor de avond en nacht gesteld op 65 dB(A). Dat was 65 in de avond en 60 in de nacht, maar uit onderzoek blijkt dat 65 dB(A) een redelijke norm is met het oog op werkelijke slaapverstoring. Daarnaast is een aparte, iets hogere pieknorm van 70 dB(A) voor transportbewegingen geïntroduceerd. Voorheen gold één norm voor alle piekgeluiden, maar bekend is dat het aandrijfgeluid van transportmiddelen door de lagere 'stijgsnelheid' van het geluid (het geluidniveau neemt minder snel toe en af) minder slaapverstoring veroorzaakt dan 'echte' piekgeluiden. Daarom kan voor die geluiden met een 5 dB(A) soepeler pieknorm worden volstaan. Verder vervalt in het Bkl het afwijkende begin van de dagperiode voor agrarische bedrijven (nu nog 6.00 uur i.p.v. 7.00 uur voor alle andere activiteiten).

Specifieke uitzonderingsbepalingen vervallen in de rijksregels, zoals die voor onversterkte muziek, kerkklokken, traditioneel schieten en kinderspeelplaatsen (huidig art. 2.18 Act.besl.) en voor festiviteiten (art. 2.21 Act.besl.). Reden hiervoor is dat in het nieuwe stelsel de gemeente bij dergelijke activiteiten veel beter in staat is om de aanvaardbaarheid van het geluid in de lokale context te beoordelen.

Andere geluidregels voor wegen, spoorwegen en gezoneerde industrieterreinen volgen in de Aanvullingswet geluid en het bijbehorende Aanvullingsbesluit.

Bijlage 2. Decentrale omgevingswaarden

In de technische briefing over de AMvB's bij de Omgevingswet zijn vragen gesteld met betrekking tot de mogelijkheden van decentraal gestelde omgevingswaarden en hoe deze wijzigingen tussen het huidige en het voorgestelde systeem. In de procedurevergadering van 5 oktober j.l. is het verzoek gedaan om dit nader te verduidelijken. Met name de vraag hoe omgevingswaarden doorwerken naar burgers en bedrijven stond centraal in de technische briefing. Kort gezegd werken deze niet door, tenzij de gemeente of de provincie ze vertalen naar regels in het omgevingsplan of in de provinciale verordening.

Wat is een omgevingswaarde? - Omgevingswaarden geven de gewenste staat van een onderdeel van de fysieke leefomgeving weer, bijvoorbeeld de kwaliteit van de lucht. Het zijn juridisch verankerde beleidsdoelen. In het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn de rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit, waterkwaliteit en zwemwaterkwaliteit uitgewerkt. De omgevingswaarden voor lucht en water worden per stof gesteld: bijvoorbeeld dat er gemiddeld over het jaar maximaal 5 microgram benzeen per m³ in de lucht mag zitten.

Opgemerkt wordt dat omgevingswaarden niet de enige manier zijn waarop het Rijk normen stelt. Het Rijk doet dit ook via instructieregels aan het omgevingsplan. Dit betekent dat de gemeente deze normen moet opnemen in het omgevingsplan.

Bevoegdheid tot het stellen van decentrale omgevingswaarden - Gemeenten en provincies kunnen zelf omgevingswaarden stellen in het omgevingsplan of de omgevingsverordening respectievelijk. Dat kunnen ze voor alle onderwerpen waarvoor het rijk geen omgevingswaarden heeft gesteld, bijvoorbeeld een regionale omgevingswaarde voor geur of voor lichthinder.

Daarnaast kunnen gemeenten omgevingswaarden voor luchtkwaliteit stellen en provincies voor lucht- en voor waterkwaliteit, in aanvulling op de rijksomgevingswaarden. Voor gemeenten is deze bevoegdheid nieuw. Provincies hadden al een vergelijkbare bevoegdheid op grond van de Wet milieubeheer. De aanvullende omgevingswaarden kunnen alleen strenger worden gesteld. Dit past bij de insteek van de Europese richtlijnen om te streven naar een permanente verbetering. De richtlijnen staan niet toe dat een soepeler norm wordt gekozen.

Verplichtingen - Voor de helderheid leg ik hierna de focus om de gemeentelijke omgevingswaarden. Omgevingswaarden zijn *alleen* gericht tot de gemeente die de omgevingswaarde stelt, dus niet tot burgers en bedrijven. Een omgevingswaarde schept twee verplichtingen voor de gemeente: de plicht tot monitoren en de plicht tot het opstellen van een programma met maatregelen als sprake is van een dreigende overschrijding. De systematiek voor waterkwaliteit heeft model gestaan voor dit systeem van omgevingswaarden. Het Besluit kwaliteit leefomgeving regelt helder wie in geval van een dreigende overschrijding een programma moet opstellen.

Doorwerking van gemeentelijke omgevingswaarden - Om te voldoen aan een omgevingswaarde voeren gemeenten beleid. Dat kunnen regels zijn voor burgers, bedrijven of andere bestuursorganen, maar ook bijvoorbeeld voorlichtingscampagnes, subsidieprogramma's of convenanten. Opgemerkt wordt dat gemeenten ook op grond van andere redenen regels aan activiteiten stellen, bijvoorbeeld op basis van eigen beleidsdoelen of instructieregels. Voor gemeenten is dit een centraal sturingsinstrument, samen met het toedelen van functies aan locaties. Onder de Omgevingswet komen deze autonome bevoegdheden, die ook in het huidige systeem al bestaan, samen met de mogelijkheden voor maatwerk op de algemene regels en de ruimte in de instructieregels gebundeld in het omgevingsplan.

Burgers en bedrijven krijgen pas te maken met een omgevingswaarde als de gemeente deze doorvertaalt naar regels aan activiteiten in het omgevingsplan. Dat kunnen bijvoorbeeld regels zijn die grenzen stellen aan de emissies op een bepaalde een locatie. Dit kan ertoe leiden dat de ruimte voor nieuwkomers wordt ingeperkt, omdat een gebied al te zwaar is belast. Ook voor bestaande bedrijven kan dit betekenis hebben.

Dat betekent natuurlijk niet dat gemeenten zomaar van alles kunnen regelen. Ten eerste moet het besluit van de gemeente de doelen van de Omgevingswet dienen: een evenwicht tussen beschermen en benutten. Bovendien moet het besluit goed worden gemotiveerd en gelden het zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel van de Algemene wet bestuursrecht. De rechter toetst daar ook aan. Als een burger of bedrijf niet akkoord is met een gestelde regel, kan hij in beroep gaan tegen de wijziging van het omgevingsplan. Ten slotte geldt dat voor bestaande situaties moet worden gekeken naar eventuele schade en nadeelcompensatie.

Toegevoegde waarde decentrale omgevingswaarden - Omgevingswaarden zullen met name toegevoegde waarde hebben in situaties waar sprake is van cumulatieproblematiek van het zelfde aspect en waarbij provincies en gemeenten in positie zijn om te sturen op deze bronnen. Of het zinvol, effectief of verstandig is voor decentrale bestuursorganen om omgevingswaarden te stellen, hangt af van een aantal zaken:

- Het beleidsdoel moet objectiveerbaar zijn, anders is niet vast te stellen of aan een omgevingswaarde wordt voldaan.
- Het moet gaan om iets dat binnen de invloedssfeer van bestuursorgaan ligt. Het is niet zinvol om een doel te stellen aan jezelf dat je niet bij machte bent om te behalen.
- Het bestuur moet bereid zijn om de kosten van monitoring en eventuele maatregelen te dragen.
- Het moet effectief zijn. In een aantal gevallen is het effectiever om niet omgevingswaarden te stellen, maar om het beleidsdoel op een andere manier te reguleren. Als er in een gebied één fabriek staat die zorgt voor de belasting, dan is het effectiever om rechtstreeks regels te stellen aan die activiteit.

Wat verandert er? - Voor burgers en bedrijven verandert er niets. Voor overheden veranderen een paar dingen:

- De mogelijkheden tot het stellen van decentrale omgevingswaarden worden verruimd.
- De Omgevingswet regelt expliciet dat ook al bij een *dreigende* overschrijding, een programma moet worden opgesteld.
- De programmaplichten voor de rijksomgevingswaarden worden explicieter aan een bestuurslaag toebedeeld.

Samengevat

Nieuwe situatie	Huidige situatie
In de omgevingsvisie staan de eigen, lange-termijn beleidsdoelen opgenomen. Deze zijn niet bindend voor derden.	Dit is vergelijkbaar met de huidige situatie met de structuurvisie.
In het omgevingsplan kan de gemeente onder meer eigen omgevingswaarden opnemen. Provincies kunnen dit in de omgevingsverordening. Deze zijn niet bindend voor derden.	Gemeenten kunnen nu geen milieukwaliteits-eisen in hun bestemmingsplan opnemen, provincies wel in de verordening.
Als een omgevingswaarde is vastgesteld, dan moet het bestuursorgaan verplicht monitoren. Ook geldt verplicht programma met maatregelen bij (dreigende) overschrijding.	Dit is vergelijkbaar met de huidige situatie, al geldt een programmaplicht nu nog pas bij overschrijding.
Om de omgevingswaarde te halen, heeft gemeente nu al een aantal instrumenten: regels in het omgevingsplan, voorlichting, subsidies of convenanten. Regels in het omgevingsplan zijn bindend voor burgers en bedrijven tot wie ze zijn gericht	Dit is vergelijkbaar met de huidige situatie. Gemeenten kunnen kwantitatieve regels stellen aan individuele bedrijven, bijvoorbeeld voor geur. De huidige mogelijkheden tot het stellen van milieuregels zijn nu wel versnipperd. De motivering voor het stellen van die regels verschilt per instrument.
Gemeenten kunnen niet ongelimiteerd regels stellen. Strengere milieuregels moeten worden gemotiveerd op grond van een evenwicht tussen beschermen en benutten. Bovendien gelden de algemeen bestuursrechtelijke garanties (onder meer evenredigheid).	Dit is vergelijkbaar met de huidige situatie.
Burgers of bedrijven kunnen in beroep gaan tegen het stellen van regels in het omgevingsplan. Andersom kan op het niet naleven van de regels worden gehandhaafd of kan een handhavingsverzoek worden gedaan door derden.	Dit is vergelijkbaar met de huidige situatie voor het bestemmingsplan.
Als de gemeente niet monitort of niet handelt bij een gemeten dreigende overschrijding, kunnen burgers de gemeente hierop aanspreken via de volksvertegenwoordiging (eerstelijns toezicht) of via de provincie (interbestuurlijk toezicht).	Dit is vergelijkbaar met de huidige situatie.