

Plan-MER behorend bij het Ontwerp- Programma Overgedragen Milieuregels Omgevingswet

Opgesteld door:
Met bijdragen van:

Ministerie van VRO i.s.m. Ministerie van IenW
VNG, UvW en IPO

Inhoud

Samenvatting.....	4
1. Inleiding	7
2. Opbouw van het plan-MER.....	9
3. Reikwijdte van het Programma.....	10
4. Soorten overgedragen milieuregels	12
9.1 4.1 Soorten milieuregels, algemeen	12
9.2 4.2 Soorten milieuregels in relatie tot de overgedragen milieuregels.....	15
5. Milieueffecten van verschillende soorten regels, en het beoordelen daarvan	17
9.3 5.1 Stand-der-techniek-regels	17
9.4 5.2 Regels gericht op restgevolgen	18
9.5 5.3 Informatieverplichtingen.....	20
9.6 5.4 Vergunningplichten	20
9.7 5.5 Activiteitonafhankelijke regels voor locaties	20
6. Soorten regels in het licht van de regelgeving voor milieueffectrapportage.....	21
7. Focus binnen plan-mer.....	22
9.8 7.1 Selectie milieuregels waarop het plan-MER ingaat	22
9.9 7.2 Selectie varianten waarop het plan-MER ingaat	25
8. Referentiesituatie	26
9. Geluid	28
9.1 De reikwijdte van het Programma en de plan-MER	28
9.1.1 Instructieregels geluid in het Besluit kwaliteit leefomgeving	28
9.2 De inhoud van de overgedragen milieuregels over geluid door activiteiten	29
9.3 Bestaande toestand van het milieu	30
9.3.1 Milieueffecten geluid door activiteiten	30
9.4 Overgedragen milieuregels in historisch perspectief	33
9.4.1 Inleiding.....	33
9.4.2 Wettelijke zonering industrieterreinen Wgh	33
9.4.3 Bestemmingsplannen en niet wettelijke milieuzonering	34
9.4.4 Vergunningverlening milieu	34
9.4.5 Algemene regels voor geluid door activiteiten	35
9.5 Inhoud en achtergrond van de overgedragen milieuregels.....	37
9.5.1 Algemene bepalingen.....	37
9.5.2 Basisbepaling voor activiteiten (artikel 22.63, lid 1).....	37
9.5.3 Activiteiten op bedrijventerrein (artikel 22.63, lid 2).....	38
9.5.4 Binnenwaarden binnen in- en aanpandig geluidgevoelig gebouw (artikel 22.63, lid 4)..	39
9.5.5 Tankstation (artikel 22.64).....	39
9.5.6 Agrarische activiteit (artikel 22.65)	40
9.5.7 Glastuinbouwbedrijf binnen een glastuinbouwgebied (artikel 22.66).....	41
9.5.8 Gemeentelijke verordening (artikel 22.67)	42
9.5.9 Buitenschietbanen (artikel 22.80)	42
9.5.10 Uitzonderingen op het beschermingsniveau	43
9.6 9.6 Varianten en de onderbouwing daarvan	46

9.6.1	Varianten voor de basisregel voor geluid door activiteiten.....	47
9.6.2	Activiteiten op bedrijventerrein (artikel 22.63, lid 2).....	57
9.6.3	Agrarische activiteit (artikel 22.65)	61
10.	Geur	65
10.1	Inleiding	65
10.2	Algemene uitgangspunten voor geur	66
10.2.1	Industrie en diensten	66
10.2.2	Agrarische sector.....	68
10.3	Algemene bepalingen over geur in het omgevingsplan	69
10.3.2	Geurgevoelige objecten, geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties	70
10.3.3	Bebouwingscontour geur.....	77
10.4	Houden van landbouwhuisdieren en paarden en pony's voor het berijden in dierenverblijven	78
10.4.1	Achtergrond en herkomst van de regels	78
10.4.2	Onderbouwing overgedragen milieuregels	80
10.4.3	Varianten	82
10.4.4	Milieugevolgen van de varianten	85
10.5	Andere agrarische activiteiten	90
10.5.1	Achtergrond en herkomst overgedragen milieuregels	91
10.5.2	Onderbouwing overgedragen milieuregels	94
10.5.3	Varianten	95
10.5.4	Milieugevolgen van de varianten	97
10.6	Exploiteren van zuiveringstechnische werken	97
10.6.1	Achtergrond en herkomst overgedragen milieuregels	97
10.6.2	Onderbouwing overgedragen milieuregels	98
10.6.3	Varianten	99
10.6.4	Milieugevolgen van de varianten	101
10.7	Niet-industriële voedselbereiding	101
10.7.1	Achtergrond en herkomst overgedragen milieuregels	101
10.7.2	Onderbouwing overgedragen milieuregels	103
10.7.3	Varianten	104
10.7.4	Milieugevolgen van de varianten	105
10.8	Voedingsmiddelenindustrie	105
10.8.1	Achtergrond en herkomst overgedragen milieuregels	105
10.8.2	Onderbouwing overgedragen milieuregels	107
10.8.3	Varianten	108
10.8.4	Milieugevolgen van de varianten	109
11.	Lozingen.....	110
11.1	Lozen van afvloeiend hemelwater dat niet afkomstig is van een bodembeschermende voorziening	110
11.1.1	Inleiding.....	110
11.1.2	Onderbouwing overgedragen milieuregels	111
11.1.3	Varianten en beoordeling daarvan	120
	Bijlage: Resultaat toepassing hulpvragen	123

Samenvatting

Inleiding

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Op die datum hebben gemeenten en waterschappen een aantal milieuregels overgedragen gekregen via de zogeheten "bruidsschat". Deze milieuregels zijn onderdeel geworden van het omgevingsplan van een gemeente of de waterschapsverordening van een waterschap. De door het Rijk overgedragen milieuregels zijn een vorm van overgangsrecht. Gemeenten en waterschappen kunnen zelf kiezen of zij deze milieuregels willen behouden, aanpassen of schrappen. Ze moeten hierbij wel rekening houden met de regels van de Rijksoverheid, die zijn gesteld in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Bij het aanpassen van milieuregels kan het soms nodig zijn een plan-mer te maken. Op grond van de nu bekende inzichten en jurisprudentie wordt niet verwacht dat voor de overgedragen milieuregels een plan-mer gemaakt had moeten worden. Wel is het zo dat voor ieder plan of programma dat kaderstellend een plan-mer verplicht kan zijn. Een omgevingsplan of waterschapsverordening kan ook een kaderstellend plan of programma zijn. Dat betekent dat gemeenten en waterschappen hiervoor soms ook een plan-mer moeten opstellen. Het Rijk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (UvW) en het Interprovinciaal overleg (IPO) hebben daarom samen afgesproken dat het Rijk een plan-mer uitvoert voor de milieuregels in de bruidsschat. Met deze plan-mer Overgedragen Milieuregels wordt informatie gegeven die gemeenten en waterschappen kunnen gebruiken voor hun eigen plan-mer voor hun omgevingsplan of waterschapsverordening. Om een plan-mer te kunnen uitvoeren is een kaderstellend plan of programma nodig. Daarom is het Programma Overgedragen Milieuregels (POM) opgesteld. Dit is een vrijwillig programma onder de Omgevingswet. Dit programma werd eerst Programma Bruidsschat genoemd, maar naar aanleiding van de ingediende zienswijzen op de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) is gekozen voor Programma Overgedragen Milieuregels, wat sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet een naam is die de inhoud beter dekt.

Opbouw en procedure van de plan-mer procedure

Het Programma Overgedragen Milieuregels geeft de beleidsachtergrond en een inhoudelijke analyse van de te onderzoeken milieuregels in de bruidsschat. Het plan-MER beschrijft de alternatieven voor het omzetten van deze regels en de milieueffecten van die alternatieven. Doel van de plan-mer is om de milieueffectbeoordeling van de verschillende in het programma opgenomen alternatieven op een gestructureerde manier te laten plaatsvinden zodat het milieubelang een volwaardige plek krijgt in de bestuurlijke besluitvorming daarover. In vervolg daarop kunnen ook decentrale overheden daarvan gebruik maken bij het beoordelen van de milieueffecten bij maken van keuzes over het omgaan met de bruidsschat. De plan-mer-procedure kent een aantal stappen. Deze zijn hieronder aangegeven. Naast de verplichte stappen kan het bevoegd gezag binnen de procedure nog verschillende keuzes maken. Deze zijn hieronder aangegeven:

- Een openbare kennisgeving van het voornemen tot een plan-mer procedure
- Het opstellen van een Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD)
- Het vragen van advies aan de wettelijke adviseurs over de NRD
- Het vragen van advies aan de Commissie voor de milieueffectrapportage (mer) over de NRD
- Het ter inzage leggen voor eenieder van de NRD
- Het opstellen van het milieueffectrapport (MER)
- Het ter inzage leggen voor eenieder van het ontwerpprogramma met MER (huidige fase)
- Het vragen van advies aan de wettelijke adviseurs over het MER
- Het vragen van advies aan de Commissie mer over het MER
- Het vaststellen van het MER tezamen met het programma

Reikwijdte van het programma en het plan-MER

In de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) behorend bij het Programma en plan-mer Overgedragen Milieuregels is vastgesteld waar het programma en het plan-MER over moet gaan. Het programma en het plan-MER Overgedragen milieuregels hebben uitsluitend betrekking op de overgedragen milieuregels van de Bruidsschat behorend bij de Omgevingswet. Deze overgedragen

milieuregels zijn opgenomen in paragraaf 22.3.2. Omgevingsplan (artikelen 22.41 en 22.42), en afdeling 2.1 waterschapsverordening (artikel 2.1 en 2.2), zoals deze zijn vastgelegd in het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

Voor alle milieuregels die onder de reikwijdte vallen, kijkt het Programma naar twee alternatieven voor het omzetten van deze regels in het omgevingsplan of de waterschapsverordening:

- het rijksregels-alternatief;
- het decentraal alternatief, met een of meerdere varianten.

Rijksregels-alternatief

Bij dit alternatief wordt voor het onderwerp waarover de overgedragen milieuregel gaat opnieuw een algemene regel vastgesteld door het Rijk. Er bestaan verschillende opties om opnieuw een rijksregel te formuleren in plaats van een decentrale regel in de bruidsschat. De nieuwe rijksregel kan inhoudelijk overeenkomen met de eerder overgedragen milieuregel, maar kan daarvan ook verschillen. Zo kan er meer of minder ruimte voor lokaal maatwerk worden gegeven of gekozen worden voor ander milieubeschermingsniveau.

In het Programma Overgedragen Milieuregels (POM) wordt aangegeven of de overgedragen milieuregel wordt teruggehaald naar het Rijk en welke criteria daarbij zijn gebruikt. Als voor het rijksregels-alternatief wordt gekozen, vormt het Programma het startpunt van een onderzoeken/of wetgevingstraject. Binnen het wetgevingstraject vindt vervolgens een keuze plaats tussen de verschillende varianten van het rijksregels-alternatief. Eventueel kan daarbij een nieuw plan-MER nodig zijn.

Decentraal alternatief

Bij dit alternatief blijft de overgedragen milieuregel een decentrale regel. Gemeenten en waterschappen maken vervolgens zelf keuzes over hoe daarmee om te gaan in het omgevingsplan en de waterschapsverordening. Binnen het stelsel van de Omgevingswet zijn deze keuzes waar relevant begrensd door instructieregels van het Rijk of de provincie en voor zover het maatwerkregels betreft ook regels in het Bal of Bbl.

Voor de eventuele decentrale aanpassing van de overgedragen milieuregel beschouwt het Programma verschillende varianten:

- variant D0: voortzetting van de overgedragen regel;
- variant D1: een andere gemeentebreed of waterschapsbreed geldende regel;
- variant D2: locatiedifferentieerde regel, waarbij verschillende regels gelden voor verschillende delen van het grondgebied van een gemeente of waterschap en
- variant D3: inzetten op het geheel of gedeeltelijk intrekken van de regel, als deze niet meer nodig is voor bescherming van de leefomgeving.

Soorten overgedragen milieuregels

De overgedragen milieuregels gaan over verschillende onderwerpen en ook het karakter van de regels verschilt. Sommige overgedragen regels gaan over één specifieke activiteit, terwijl andere regels voor vele verschillende activiteiten van toepassing zijn. Er zijn regels die de milieueffecten direct beperken door concrete eisen te stellen aan de gevolgen van een activiteit of regels die bepaalde vaste maatregelen van bedrijven eisen om de milieueffecten te beperken. Maar de overgedragen milieuregels omvatten ook vergunningplichten, zorgplichten en informatieverplichtingen, die niet direct de milieueffecten van een bedrijf reguleren.

Milieueffecten van verschillende soorten regels en het beoordelen daarvan

In haar advies op de NRD voor het Plan-MER heeft de Commissie mer geadviseerd om een beoordelingskader op te stellen voor het in beeld brengen van de milieueffecten. De Commissie mer adviseerde verder om het MER vooral te richten op die milieuregels met aanzienlijke milieueffecten. Als handvat daarbij heeft de commissie een aantal hulpvragen meegegeven. Deze hulpvragen werken als een opeenvolging van inhoudelijke zeven. De regels die bij toepassing van de hulpvraag "door de zeef gaan" worden aan de volgende hulpvraag – de volgende zeef – onderworpen. Dit plan MER-is dus vooral gericht op de milieuregels die door alle zeven gaan.

Referentiesituatie

Bij het opstellen van een MER is het van belang om de referentiesituatie te bepalen om de milieueffecten van het voornemen en de alternatieven in kaart te brengen. In afweging van de verschillende opties is er in de NRD ervoor gekozen om de vastgestelde bruidsschatregels als referentiesituatie te nemen. Daardoor sluiten de terminologie en het omgaan met maatwerk

binnen de referentiesituatie aan bij de Omgevingswet. Dat maakt een goede vergelijking mogelijk met onder die wet ontwikkelde varianten. De referentiesituatie wordt – wat de toestand van het milieu betreft – dus gevormd door deze huidige milieusituatie. De huidige milieusituatie in Nederland wordt mede bepaald door de milieuregels waarover dit plan-MER gaat, omdat die vaak al tientallen jaren in enige vorm gelden. Het hanteren van een referentiesituatie waarin gemeenten en waterschappen voor de in de overgedragen milieuregels geregelde activiteiten en onderwerpen geen milieuregels meer opnemen en de werking van concrete milieuregels dus volledig wegvalt is niet realistisch.

Het plan-MER

In het plan-MER wordt langs de thema's Geluid, Geur en Lozingen ingegaan op de milieueffecten van de overgedragen milieuregels. Hierbij wordt telkens dezelfde opbouw gevolgd. Eerst wordt aangegeven wat in het programma met betrekking tot het thema is geschreven, op welke regels het plan-MER betrekking heeft, vervolgens wordt gekeken of er vanuit het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) aanvullende instructieregels gelden met betrekking tot het thema, wat de bestaande toestand van het milieu is en wat de achtergrond is van de overgedragen milieuregels. De volgende stap is dat de verschillende varianten voor de overgedragen milieuregels worden beschreven en wat de milieueffecten zijn ten opzichte van de referentiesituatie.

De milieueffecten verschillen niet sterk tussen de twee alternatieven en de varianten voor het decentraal alternatief. De reden daarvan is dat de beschreven varianten vooral verschillen qua vormgeving van de regels. Waar soepeler of strengere varianten worden beschreven blijkt steeds dat de milieueffecten daarvan relatief beperkt zijn, omdat de ruimte die een soepeler variant geeft niet direct wordt opgevuld en de milieuwinst van een strengere variant vaak teniet wordt gedaan via overgangsrecht of maatwerk.

1. Inleiding

Op 1 januari 2024 trad de Omgevingswet in werking. Onder de Omgevingswet is een aantal milieuregels van het Rijk aan gemeenten en waterschappen overgedragen. Deze overgedragen milieuregels maken deel uit van de zogeheten "bruidsschat milieu", die via invoeringsregelgeving als een bijzondere vorm van overgangsrecht aan alle omgevingsplannen en waterschapsverordeningen is toegevoegd.

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

Het Programma Overgedragen Milieuregels (verder: het Programma) is een vrijwillig programma onder de Omgevingswet. Het programma geeft de beleidsachtergrond en een inhoudelijke analyse van de overgedragen milieuregels en benoemt alternatieven voor het omzetten van deze regels naar (het nieuwe deel van) het omgevingsplan en voor het wijzigen van de regels binnen de waterschapsverordening. Het programma beziet ook of het "met de kennis van nu" niet de voorkeur verdient om bepaalde overgedragen milieuregels naar rijksregels terug te halen.

De aanleiding voor het Programma en plan-mer is tweeledig:

- 1) het afdekken van een risico voor de juridische houdbaarheid van de overgedragen milieuregels, waarvoor bij de totstandkoming geen plan-mer is doorlopen;
- 2) het bieden van handvatten aan gemeenten en waterschappen voor het aanpassen van de overgedragen milieuregels.

De **eerste aanleiding** heeft vooral een juridische achtergrond. Het opstellen van het Programma en in samenhang daarmee uitvoeren van een plan-milieueffectrapportage (verder: plan-mer¹) is een van de acties die voortvloeien uit het zogenoemde Nevele-arrest van het Europees Hof van Justitie van 25 juni 2020² en de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over het Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding van 30 juni 2021³. Uit dat arrest volgt dat regels uit het Activiteitenbesluit milieubeheer (verder: Activiteitenbesluit) in bepaalde gevallen op grond van de Europese richtlijn over strategische milieubeoordeling⁴ (smb-richtlijn) als een plan worden gezien waarvoor een plan-mer vereist kan zijn.

De overgedragen milieuregels omvatten regels uit het Activiteitenbesluit, het Besluit lozen buiten inrichtingen, het Besluit lozing afvalwater huishoudens en bijbehorende ministeriële regelingen en uit de Wet geurhinder en veehouderij. Deze milieuregels, die als rijksregels al vele jaren een rol hebben gespeeld in de bescherming van de leefomgeving, zijn vastgesteld zonder een plan-mer te hebben doorlopen. Deels omdat deze regels inhoudelijk zijn ontwikkeld nog voordat de smb-richtlijn van kracht werd en het vraagstuk van een plan-mer dus niet aan de orde was. En deels omdat er na het van kracht worden van de smb-richtlijn niet vanuit is gegaan dat op grond daarvan bij totstandkoming van landelijke algemene milieuregels een plan-mer vereist zou kunnen zijn. Ook bij het opnieuw vaststellen van die regels als bruidsschatregels in het kader van het Invoeringsbesluit Omgevingswet (verder: Invoeringsbesluit), dat plaatsvond voor de hierboven genoemde uitspraak over het Windpark Delfzijl Zuid, is geen plan-mer doorlopen.

Het is ook naar huidige inzichten niet zo dat alle overgedragen milieuregels onder de reikwijdte van de smb-richtlijn vallen en voor al deze regels een plan-MER gemaakt had moeten worden. De EU-jurisprudentie biedt nog onvoldoende handvatten om dat voor alle regels te beoordelen. En in de Nederlandse jurisprudentie kristalliseert met name het begrip 'kaderstellend plan of programma' steeds verder uit.

¹ Terminologie: Het plan-MER = het milieueffectrapport; de plan-mer = het plan-MER en de procedure daarvoor.

² ECLI:EU:C:2020:503.

³ ECLI:NL:RVS:2021:1395.

⁴ Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PbEG 2001, L 197).

In deze zich ontwikkelende jurisprudentie is in aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet interbestuurlijk afgesproken dat het Rijk voor de overgedragen milieuregels alsnog een plan-mer doorloopt. Met dit plan-MER wordt invulling gegeven aan deze afspraak.

Wat de **tweede aanleiding** betreft is de achtergrond vooral inhoudelijk.

Bij de totstandkoming en daaropvolgende toepassing van de regels die na inwerkingtreding van de Omgevingswet tot de overgedragen milieuregels behoren, is veel informatie verzameld of beschikbaar gekomen. Deze informatie kan van belang zijn voor gemeenten en waterschappen als zij besluiten over het verder omgaan met deze regels.

Zo zijn bij totstandkoming van de regels, waarvan de geschiedenis soms tientallen jaren bestaat, veelal varianten van de uiteindelijk gestelde regels beschouwd, en zijn de milieueffecten van het voornemen om de regel te stellen beschouwd.

Ook de toepassing en eventuele latere aanpassingen van de gestelde regels hebben vaak aanvullende informatie opgeleverd. Denk hierbij aan handhavingsaspecten, of de mate waarin maatwerk noodzakelijk bleek, en of dit maatwerk kon en is toegepast. Met betrekking tot sommige regels hebben in het kader van de Crisis- en herstelwet experimenten plaatsgevonden.

Bij de totstandkoming van de Omgevingswet is geconstateerd dat doelmatigheid en doeltreffendheid (zie artikel 2.3 van de Omgevingswet, waarin algemene criteria voor verdeling van taken en bevoegdheden zijn vastgelegd) onvoldoende reden is om algemene rijksregels over activiteiten te blijven stellen. Om die reden zijn de regels niet in het Bal of Bbl opgenomen, maar maken ze onderdeel uit van de overgedragen milieuregels.

Het zou echter niet doelmatig en doeltreffend zijn om de beschikbare informatie over deze regels en de varianten daarvan aan de uitvoeringspraktijk te onthouden, waardoor in beginsel elke gemeente en waterschap deze informatie zo nodig zelf zou moeten vergaren. Daarom worden vanuit de beschikbare kennis de achtergronden van de overgedragen milieuregels beschreven en varianten voor omgaan met de regels beschouwd.

Zoals hiervoor is aangegeven, is bestuurlijk afgesproken dat binnen het Programma ook bezien wordt of de keuze tussen rijkregels en decentrale regels anno nu niet anders zou uitpakken dan bij de totstandkoming van het Bal en het Invoeringsbesluit. Als onderdeel van de inhoudelijke beschouwing worden de overgedragen milieuregels daarom opnieuw beschouwd in het licht van hiervoor genoemd artikel 2.3 van de Omgevingswet.

2. Opbouw van het plan-MER

Hoofdstuk 3 van dit plan-MER beschrijft de reikwijdte van het voornemen – het Programma overgedragen milieuregels.

In **hoofdstuk 4** van dit plan-MER wordt ingegaan op de soorten milieuregels die met het Invoeringsbesluit zijn overgedragen, en daarmee binnen het voornemen vallen.

Hoofdstuk 5 gaat vervolgens in algemene zin in op de wijze waarop de milieueffecten van de verschillende soorten milieuregels op landelijk niveau beschouwd kunnen worden.

Hoofdstuk 6 beziet de verschillende soorten milieuregels vanuit de regelgeving voor de milieueffectrapportage voor plannen en programma's.

In haar advies op de notitie reikwijdte en detailniveau heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (verder: Commissie mer) geadviseerd om in het plan-MER te focussen op de overgedragen milieuregels met aanzienlijke milieueffecten. Gebruikmakend van de informatie uit de hoofdstukken 4, 5 en 6 wordt in **hoofdstuk 7** beschreven hoe binnen de plan-mer tot de door de Commissie mer gevraagde focus is gekomen. Daartoe worden eerst de criteria beschreven die bij het focussen zijn gebruikt, waarna deze op de overgedragen milieuregels worden toegepast. Dit resulteert in het benoemen van de regels waarop het plan-MER focus legt.

In **hoofdstuk 8** wordt vervolgens ingegaan op het bepalen van de referentiesituatie.

In de daaropvolgende **hoofdstukken 9 tot en met 11** vindt de beschouwing van milieueffecten plaats van de regels waarop het plan-MER focus legt.

3. Reikwijdte van het Programma

De in de inleiding genoemde tweeledige aanleiding is bepalend voor de reikwijdte van het voornemen – het Programma Overgedragen Milieuregels Omgevingswet.

Het Programma heeft uitsluitend betrekking op de overgedragen milieuregels. Deze overgedragen milieuregels zijn langs drie lijnen afgebakend. De eerste twee lijnen bakenen het toepassingsbereik van de overgedragen regels voor milieubelastende activiteiten af, door:

- de omschrijving van de activiteiten waarop de regels betrekking hebben en
- de omschrijving van de oogmerken waarmee de regels zijn gesteld.

Deze omschrijvingen zijn opgenomen in paragraaf 22.3.2. Omgevingsplan (artikelen 22.41 en 22.42), en afdeling 2.1 waterschapsverordening (artikel 2.1 en 2.2), zoals deze zijn vastgelegd in het Invoeringsbesluit, en naderhand op een enkel punt gecorrigeerd via de Vangnetregeling Omgevingswet.

De derde lijn waarlangs de milieuregels van de bruidsschat zijn afgebakend betreft de verhouding met de milieuregels in het Bal en de instructieregels in het Bkl. Het programma heeft niet tot doel alternatieven voor de regels uit deze twee besluiten te benoemen, en de milieueffecten daarvan te beschouwen. Op de regels van deze twee besluiten wordt alleen dan ingegaan, als en voor zover dat voor het beschouwen van de alternatieven van de overgedragen milieuregels van belang is. Voor zover uit het beschouwen van de overgedragen milieuregels binnen dit Programma aandachtspunten volgen voor aanpassing van Bal of Bkl worden deze wel benoemd.

Uitzondering op deze lijn vormt het beschouwen van de hierboven genoemde vraag of het “met de kennis van nu” niet de voorkeur verdient om bepaalde overgedragen milieuregels naar rijksregels terug te halen.

Voor alle milieuregels die onder de reikwijdte vallen beschouwt het Programma een tweetal alternatieven: het rijksregels-alternatief en het decentraal alternatief, met een of meerdere varianten.

Rijksregels-alternatief

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

Het Rijksregels-alternatief speelt een belangrijke rol wat betreft de eerste doelstelling van het Programma: het verzekeren van een juridisch houdbare bruidsschat. De overgedragen milieuregels staan in een algemeen maatregel van bestuur, het Invoeringsbesluit. Zoals de Commissie mer in haar advies over de notitie reikwijdte en detailniveau⁵ opmerkt zou, kijkend vanuit de mer-regelgeving, logischerwijs het voornemen de vaststelling van het Invoeringsbesluit zijn. Een MER wordt echter vastgesteld voorafgaand aan het plan of programma waar het bij hoort. Indien in dat kader een plan-mer was uitgevoerd, waren daarbij landelijke varianten van de overgedragen milieuregels beschouwd.

Hoewel de overgedragen milieuregels via het Invoeringsbesluit in alle omgevingsplannen en waterschapsverordeningen zijn ingebouwd en dus decentrale regels zijn geworden, hebben ze in het Invoeringsbesluit nog wel het karakter van een algemene rijksregel: ze golden op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet uniform in het hele land. Het was op dat moment vanuit de mer-systematiek logisch geweest om varianten van de overdracht te beschouwen, en de milieueffecten daarvan te beoordelen. Het Rijksregels-alternatief doet dit feitelijk alsnog. Dat na inwerkingtreding van de Omgevingswet de overgedragen milieuregels onder de

⁵ Commissie voor de milieueffectrapportage, Programma Milieuregels Bruidsschat Omgevingswet, Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport, 13 december 2023 / projectnummer: 3787.

verantwoordelijkheid van de gemeenten en waterschappen vallen, hoeft geen bezwaar te zijn om deze regels opnieuw als rijksregels te stellen, als uit het Programma blijkt dat dit de voorkeur verdient. De daarmee samenhangende overgang van de overgedragen en dus inmiddels decentrale regels naar rijksregels moet dan wel van adequaat overgangsrecht worden voorzien.

De Commissie mer adviseert om bij het vormgeven van het rijksregel-alternatief, voor zover mogelijk, zowel strengere als soepelere milieuregels dan de overgedragen milieuregels te onderzoeken. De commissie noemt als voorbeeld dat de strengere of soepelere variant de vorm kan hebben van een andere normhoogte (zoals bijvoorbeeld meer of minder decibel geluidhinder), maar ook de vorm van een ander type regel (een andere laad- en lostijd, als het MER zich op dit onderwerp richt). Het gaat er volgens de Commissie mer daarbij niet om dat alle mogelijke varianten op een regel worden vergeleken. De commissie adviseert om alleen die varianten die onderscheidend en reëel zijn te onderzoeken en te vergelijken, en dit zodanig te doen, dat de besluitvormers en omgeving een oordeel kunnen vellen over de aanvaardbaarheid van de overgedragen regel.

Dit advies van de Commissie mer wordt overgenomen. Vanuit de totstandkoming van de regels onder de Omgevingswet hoort daar wel een kanttekening bij dat het in dat traject niet tot het voornemen behoorde om alle regels inhoudelijk nogmaals te beschouwen. Bij het grootste deel van de milieuregels ging het bij de totstandkoming van de Omgevingswet alleen om het inpassen in de nieuwe juridische structuur, zonder bijvoorbeeld te beoordelen of de ontwikkeling van de technische mogelijkheden ter bescherming van het milieu tot aanpassing van die regels zou leiden.

Het programma bevat voor elk van de overgedragen milieuregels een besluit of de regel naar rijksregels wordt teruggehaald. De criteria die bij de keuze voor al dan niet terughalen worden gebruikt staan in het Programma. Als voor het rijksregels-alternatief wordt gekozen, vormt het Programma het startpunt van het onderzoeks- en/of wetgevingstraject waarmee het stellen van regels door het Rijk wordt opgepakt. Binnen het wetgevingstraject vindt vervolgens een keuze plaats tussen de verschillende varianten van het rijksregels-alternatief. Als de nieuwe rijksregels kaderstellend zouden zijn voor besluiten over mer-(beoordelings)plichtige projecten, dan wordt die keuze mede gebaseerd op een plan-MER dat is toegespitst op het concrete voornemen.

Decentraal alternatief

Bij dit alternatief blijft de milieuregel op decentraal niveau gesteld. Gemeenten en waterschappen maken in het vervolg zelf keuzes over het omgaan daarmee in het omgevingsplan en de waterschapsverordening. Binnen het stelsel van de Omgevingswet zijn deze keuzes waar relevant begrensd door instructieregels van het Rijk of de provincie en voor zover het maatwerkregels betreft ook regels in het Bal of Bbl. Als daartoe binnen het Programma aanleiding toe blijkt, kunnen de instructieregels van het Rijk of de regels van het Bal of het Bbl worden aangepast.

Voor de eventuele decentrale aanpassing van de overgedragen milieuregel beschouwt het Programma verschillende varianten:

- variant D0: voortzetting van de overgedragen regel, voor zover relevant met inachtneming van het Bkl;
- variant D1: een andere gemeentebreed of waterschapsbreed geldende regel, voor zover relevant met inachtneming van het Bkl;
- variant D2: locatiedifferentieerde regel, waarbij verschillende regels gelden voor verschillende delen van het grondgebied van een gemeente of waterschap, voor zover relevant met inachtneming van het Bkl en
- variant D3: inzetten op het geheel of gedeeltelijk intrekken van de regel, als deze niet meer nodig is voor bescherming van de leefomgeving, en het Bkl niet tot het stellen van een regel dwingt.

In paragraaf 4.2 van het Programma zijn deze varianten nader toegelicht. Als binnen het Programma niet voor het rijksregels-alternatief wordt gekozen, bieden deze varianten richting voor gemeenten en waterschappen bij het eventueel aanpassen van de overgedragen milieuregel. De informatie uit dit plan-MER kan door gemeenten, waterschappen en provincie worden hergebruikt als zij zelf een plan-mer (moeten) doorlopen bij het wijzigen van het omgevingsplan of de waterschapsverordening.

4. Soorten overgedragen milieuregels

De aan gemeenten en waterschappen overgedragen milieuregels bevatten verschillende milieuregels voor verschillende milieuonderwerpen, waarbij het karakter van de regels verschilt, en ook het belang van de regels voor het onderwerp waarop ze betrekking hebben zeer verschillend is. Soms hebben de regels betrekking op één specifieke activiteit, terwijl andere regels voor veel verschillende activiteiten van toepassing zijn.

Zo behoort tot de overgedragen milieuregels een regel over afstroming van hemelwater van nagenoeg alle daken en verhardingen binnen Nederland, ongeacht welke activiteiten onder het dak of op de verharding plaatsvinden, waarbij het effect van afstroming landelijk gezien substantieel is. Maar de overgedragen milieuregels bevatten ook een regel voor het spuiwater van een recreatieve visvijver, een specifieke activiteit waarvan er maar beperkt aantal in Nederland is, en waarbij de milieueffecten van het geloosde spuiwater landelijk gezien marginaal zijn.

Deze paragraaf gaat in op de verschillen binnen de overgedragen milieuregels. Daartoe wordt eerst kort in algemene zin ingegaan op soorten milieuregels, waarbij een aantal onderscheiden soorten milieuregels aan de orde komen:

- "stand-der-techniek-regels" en regels gericht op de "restgevolgen";
- informatieverplichtingen;
- algemene regels en vergunningplichten;
- specifieke zorgplicht en
- activiteitonafhankelijke regels voor locaties.

Vervolgens worden aan de hand van deze onderverdeling de overgedragen milieuregels nader beschouwd.

9.1 4.1 Soorten milieuregels, algemeen

"Stand-der-techniek-regels" en regels gericht op de "restgevolgen"

Op het onderscheid tussen deze twee soorten milieuregels wordt ingegaan in de nota toelichting op het Bal⁶. De twee soorten regels sluiten aan op de twee invalshoeken die een rol spelen in het Nederlandse en Europese milieubeleid van de afgelopen decennia:

- de "stand-der-techniek-regels" geven invulling aan het primaat van de preventieve aanpak, waarbij in beginsel onafhankelijk van de locatie maatregelen worden genomen gebaseerd op gezond verstand en de "stand der techniek"⁷, los van de exacte omvang van de gevolgen, die de activiteit voor de specifieke omgeving heeft.
- de regels gericht op "restgevolgen" vragen aanvullend daarop aandacht voor de gevolgen die na toepassing van de preventieve aanpak nog kunnen optreden voor de fysieke leefomgeving. Beoordeeld moet worden, of deze "restgevolgen"⁸ acceptabel zijn, mede gelet op de beschikbare gebruiksruimte.

De twee invalshoeken komen ook terug in de strekking van regels voor milieubelastende activiteiten onder de Omgevingswet. Deze strekking is opgenomen in het tweede lid van artikel 4.22 van die wet. De onderdelen die voornamelijk op de restgevolgen-invalshoek betrekking hebben, zijn hieronder in cursief aangegeven.

⁶ Stb. 2018, 293, p. 560-562.

⁷ Het begrip "stand der techniek" wordt daarbij niet letterlijk genomen, het gaat niet alleen om technieken, maar bijvoorbeeld ook om werkwijzen. Ter vergelijking: kijkend naar bijvoorbeeld verkeersveiligheid zou het bijvoorbeeld gaan om regels over de constructie en uitvoering van de carrosserie, het hebben van autospiegels, het gebruiken van autogordels, het moeten hebben van een rijbewijs om een auto te kunnen besturen en regels over alcohol- en telefoongebruik in het verkeer.

⁸ In de vergelijking met verkeersveiligheid gaat het bijvoorbeeld om regels over maximumsnelheid (verschillend van autosnelweg tot een woonerf) of om het bepalen dat bepaalde wegen niet door vrachtverkeer mogen worden gebruikt. De ultieme maatregel is een inrijverbod voor alle voertuigen. Die regels zijn nodig omdat de "stand der techniek" een afdoende mate van verkeersveiligheid niet volledig kan waarborgen. In het milieubeleid wordt bij restgevolgen van emissies vaak de term immissie gebruikt.

2. Voor milieubelastende activiteiten houdt deze verplichting in ieder geval in dat:
 - a. alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging worden getroffen,
 - b. alle passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid worden getroffen,
 - c. de beste beschikbare technieken worden toegepast,
 - d. *geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt,*
 - e. het ontstaan van afvalstoffen zo veel mogelijk wordt voorkomen *en de ontstane afvalstoffen doelmatig worden beheerd,*
 - f. energie doelmatig wordt gebruikt,
 - g. maatregelen worden getroffen om ongevallen te voorkomen *en de gevolgen daarvan te beperken,*
 - h. *bij de definitieve beëindiging van activiteiten maatregelen worden getroffen om significante nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen.*

De onderdelen a, b en c hierboven zijn in artikel 4.23 van de Omgevingswet ook opgenomen als strekking van de algemene rijksregels voor lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam.

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

Voorbeeld:

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

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

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

Voorbeeld:

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

De stand-der-techniek-regels en regels gericht op de restgevolgen zijn sterk bepalend voor de milieueffecten van milieuregelgeving. Ze bepalen in samenhang welke belasting van het milieu door de regelgever bij activiteiten toelaatbaar wordt geacht.

Informatieverplichtingen

Binnen milieuregelgeving wordt ook veel gebruik gemaakt van informatieverplichtingen. Deze regels, die degene die een activiteit verricht verplichten om bepaalde informatie over de activiteit en de milieueffecten daarvan aan het bevoegd gezag door te geven, hebben geen directe milieueffecten, maar verschaffen het bevoegd gezag informatie die het nodig heeft bij het uitvoeren van de taken op het gebied van bescherming van de leefomgeving. Het op basis van deze informatie zo nodig actie ondernemen kan wel van invloed zijn op milieueffecten. Zo kunnen aanvullende regels worden gesteld die milieueffecten zo nodig verder beperken.

In grote lijnen kan onderscheid gemaakt worden tussen informatieverplichtingen die gelden voorafgaand aan het starten van een activiteit, informatieverplichtingen die gelden gedurende het verrichten van een activiteit en informatieverplichtingen die gelden na beëindigen van de activiteit.

Algemene regels en vergunningplichten

De algemene regels en vergunningplichten zijn twee uitersten waar het gaat om de mogelijkheid om een voorafgaande individuele beoordeling en afweging van milieueffecten te laten plaatsvinden voordat de activiteit mag starten, en deze afweging te vertalen in voor de specifieke activiteit geldende regels. Dit zullen dan veelal de hierboven beschreven soorten regels zijn – de stand-der-techniek-regels, de regels gericht op de restgevolgen en de informatieverplichtingen.

Bij vergunningplichten is de ruimte voor voorafgaande individuele beoordeling en afweging van milieueffecten er in beginsel wel, tenzij deze door specifieke beoordelingsregels (die in geval van decentrale regels ook het gevolg kunnen zijn van instructieregels van het Rijk) wordt afgesloten.

Bij algemene regels is voorafgaande individuele beoordeling en afweging meestal niet goed mogelijk. Het instrument meldingsplicht, waarbij een activiteit verboden is indien deze niet voorafgaand aan het starten daarvan is gemeld, kan enige ruimte voor voorafgaande individuele beoordeling scheppen, maar ook dan is die ruimte feitelijk heel beperkt. De meldingsplicht creëert wel ruimte voor het overwegen en zo nodig stellen van maatwerkvoorschriften of het uitvoeren van een initiële controle, maar bij de gebruikelijke meldingstermijn van vier weken is die ruimte beperkt, en zal vooral na de start van de activiteit zo nodig tot bijsturing kunnen leiden. Het hangt van het onderwerp af hoe problematisch vanuit zowel activiteit als milieu deze uitgestelde bijsturing is.

De algemene regels kunnen de vorm hebben van doelvoorschriften, middelvoorschriften of een specifieke zorgplicht. Doelvoorschriften drukken het te bereiken doel uit in objectieve termen, zoals te meten of te berekenen eenheden. Het is aan degene die de activiteit verricht om te bepalen hoe het doel wordt behaald. In het omgevingsrecht wordt van oudsher ook veel gewerkt met middelvoorschriften. Die verplichten direct om bepaalde maatregelen te treffen. Dat kunnen zowel technische als bijvoorbeeld organisatorische maatregelen zijn. Middelvoorschriften worden vooral ingezet als het niet mogelijk is een doelvoorschrift te formuleren, terwijl er wel een geschikte maatregel kan worden geformuleerd.

Specifieke zorgplichten geven voor een activiteit het doel aan dat bij de bescherming van de fysieke leefomgeving moet worden bereikt zonder daarbij aan te geven met welke middelen dat doel bereikt moet worden, en zonder dat doel in kwantificeerbare termen te omschrijven. De specifieke zorgplichten houden daarmee het midden tussen de algemene zorgplicht van de wet en de meer uitgewerkte doelvoorschriften en middelvoorschriften.

Activiteitonafhankelijke regels voor locaties

In het voorafgaand aan de Omgevingswet geldende milieurecht waren de meeste milieuregels gesteld met als aangrijpingspunt een activiteit. Soms waren ze heel specifiek opgesteld voor een bepaalde activiteit (zoals ontwikkelen en afdrucken van fotografisch materiaal), soms golden ze voor een breed scala aan activiteiten (zoals regels over geluidhinder).

Ook het in het voorgaande recht veelgebruikte begrip inrichting omschreef, hoewel globaal geformuleerd, een activiteit: *door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid, die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht.*⁹ Deze activiteitgerichte regels zijn gericht tot degene die de activiteit verricht (onder het voorgaande recht vaak "degene die de inrichting drijft", of "degene die loost").

Een ander aangrijpingspunt voor het stellen van milieuregels kan een locatie zijn. Een milieuregel is dan gekoppeld aan een specifieke locatie, waarbij het in beginsel niet hoeft uit te maken welke activiteiten op die locatie worden uitgevoerd, nu of in de toekomst. In beginsel is de regel gericht tot degene die zeggenschap over de locatie heeft, veelal een eigenaar of huurder. In veel gevallen zal dat ook degene zijn die de activiteit verricht, maar afhankelijk van de keuzes die het bevoegd gezag, de eigenaar van de locatie en diegenen die activiteiten uitvoeren maken, kan het soms ook een ander zijn.

Een belangrijk verschil is dat de regels met aangrijpingspunt activiteit in beginsel geen blijvend "recht" aan een locatie koppelen, terwijl de regels met aangrijpingspunt locatie dit wel kunnen – maar niet hoeven te – doen.

Als de activiteit aangrijpingspunt is en de activiteit stopt, dan verliezen in beginsel ook de regels voor de locatie waar de activiteit werd verricht voor die locatie betekenis. Als bijvoorbeeld op grond van een vergunning of algemene regel een bepaalde activiteit een bepaalde emissie mag veroorzaken is het niet zo dat die emissie als een "recht" aan de locatie waar de activiteit plaatsvindt wordt gekoppeld, en later door een andere activiteit kan worden gebruikt. Bij activiteitgerichte regels hangt een "recht" aan de activiteit; als de activiteit stopt of wijzigt, zal vaak ook de emissieregel wijzigen. Dat gebeurt ook als de "stand der techniek" wijzigt. Als daardoor betere bescherming van de leefomgeving mogelijk is, wordt het aan de activiteit gekoppelde recht verlaagd.

Bij locatiegerichte regels kan aan de locatie wel een "activiteitonafhankelijk recht" worden gekoppeld. Dit recht biedt, omdat het onafhankelijk is van de activiteit die momenteel plaatsvindt, meer zekerheid over het kunnen gebruiken van de locatie in de toekomst. Dat kan zowel voor degene die de activiteit verricht als de omgeving van belang zijn. Daarbij is het wel mogelijk om voor een locatie een "activiteitgebonden" overgangsrecht te bieden, waarbij een bestaande activiteit mag worden voortgezet, ook als die niet voldoet aan het voor de locatie gewenste niveau van milieubescherming. In dergelijk overgangsrecht is het gebruikelijk dat eventuele wijzigingen van een bestaande activiteit alleen mogen leiden tot een verbetering van de milieubescherming en dat voor een nieuwe activiteit direct het voor de locatie gewenste niveau geldt. Dergelijk activiteitgebonden overgangsrecht sluit aan bij het overgangsrecht voor strijdig gebruik dat onder de Wet ruimtelijke ordening verplicht was.¹⁰

9.2.4.2 Soorten milieuregels in relatie tot de overgedragen milieuregels

"Stand-der-techniek-regels" en regels gericht op de "restgevolgen"

In voorgaande paragraaf is aangegeven dat het stellen van "stand-der-techniek-regels" in rijksregels heel goed mogelijk is en voordelen geeft. In lijn daarmee zijn de meeste stand-der-techniek-regels die golden voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet als algemene rijksregels in het Bal opgenomen. In een beperkt aantal gevallen zijn regels die de stand der techniek beschrijven toch in de overgedragen milieuregels meegenomen. Het gaat daarbij onder meer om:

- regels voor lozen van huishoudelijk afvalwater en
- regels voor lozingen bij niet-industriële voedselbereiding

De meeste overgedragen milieuregels hebben betrekking op restgevolgen. Daartoe behoren:

- regels die de mate van gevolgen voor de leefomgeving op een daartoe aangegeven plaats in de leefomgeving normeren, zoals de regels voor geluid en geur;

⁹ Artikel 1.1, eerste lid van de Wet milieubeheer, zoals die luidde voor inwerkingtreding van de Omgevingswet.

¹⁰ Artikel 3.2.2 van het Besluit ruimtelijke ordening, zoals dat luidde voor inwerkingtreding van de Omgevingswet.

- regels die de emissie bij de bron normeren, maar die niet zijn afgeleid van de stand der techniek, maar vanuit de milieueffecten van de emissie in de leefomgeving. Hiertoe behoren bijvoorbeeld regels in de waterschapsverordening voor het lozen op een niet-aangewezen oppervlaktewaterlichaam, die strenger zijn dan emissieregels bij lozingen op andere oppervlaktewaterlichamen en
- regels die de lozingsroute voor het afvalwater bepalen.

Informatieverplichtingen

In navolging van de voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet geldende regels bevatten de overgedragen milieuregels ook verschillende informatieverplichtingen. In de meeste gevallen gaat het om informatieverplichtingen die gelden voorafgaand aan het starten of wijzigen van een activiteit. Deze werden onder het Activiteitenbesluit en de overige besluiten waaruit de overgedragen milieuregels afkomstig zijn meestal met het begrip "melding" aangeduid, maar dit begrip heeft in de Omgevingswet een andere betekenis gekregen. De overgedragen milieuregels hebben het daarom over het verstrekken van gegevens en bescheiden, in lijn met de terminologie die ook de rijksregels gebruiken.

Algemene regels en vergunningplichten

De meeste overgedragen milieuregels zijn algemene regels. Daarnaast is een beperkt aantal vergunningplichten overgedragen. Het gaat om een aantal vergunningplichten voor specifieke activiteiten, zoals de vergunningplicht voor kweken van maden van vliegende insecten. Daarnaast bevatten de overgedragen milieuregels een aantal zogenoemde vangnetvergunningplichten. Deze zijn niet gericht op specifieke (bedrijfsmatige) activiteiten, maar hebben juist tot doel om een bepaalde handeling – lozen in oppervlaktewater, op of in de bodem of een schoonwaterriool vergunningplichtig te maken, als de handeling in rijksregels of decentrale regels niet expliciet is toegestaan.

Specifieke zorgplicht

De overgedragen milieuregels bevatten ook een specifieke zorgplicht. Deze geldt niet voor zover de regels maatwerkregels op het Bal zijn, omdat in dat geval ook al de specifieke zorgplicht van het Bal geldt, en het niet wenselijk is om specifieke zorgplichten te stapelen.

Activiteitonafhankelijke regels voor locaties

De overgedragen milieuregels bestaan voornamelijk uit algemene regels die voor het gehele gemeentelijke of waterschapsgebied gelden. Een beperkt aantal regels is wel aan specifieke locaties gekoppeld, maar deze zijn niet activiteitonafhankelijk, maar aan specifieke activiteiten gekoppeld. Dit betreft met name het verbod om zonder omgevingsvergunning een gesloten bodemenergiesysteem aan te leggen of te gebruiken *in een interferentiegebied dat is aangewezen in dit omgevingsplan of bij gemeentelijke verordening of omgevingsverordening*, en binnen de waterschapsverordening verschillende regels die onderscheid maken tussen in de overgedragen milieuregels *aangewezen oppervlaktewaterlichaam*, en *niet aangewezen oppervlaktewaterlichaam*. Het werken met activiteitonafhankelijke regels voor specifieke locaties is binnen rijksregels lastig vorm te geven, omdat dan vanaf rijksniveau locatiespecifieke beoordeling zou moeten plaatsvinden.

In de bijlage bij de notitie reikwijdte en detailniveau is per regel aangegeven tot welke categorie de regel behoort.

- "stand-der-techniek-regels" en regels gericht op de "restgevolgen";
- informatieverplichtingen;
- algemene regels en vergunningplichten;
- specifieke zorgplicht en
- activiteitonafhankelijke regels voor locaties.

5. Milieueffecten van verschillende soorten regels, en het beoordelen daarvan

In haar advies op de notitie reikwijdte en detailniveau heeft de Commissie mer geadviseerd om op basis van de gekozen afbakening van het MER een beoordelingskader op te stellen voor het in beeld brengen van de milieueffecten. In deze paragraaf wordt in algemene zin ingegaan op de milieueffecten van de in paragraaf 4 benoemde soorten milieuregels, en de wijze van beoordelen van die milieueffecten. Hiermee wordt een aanzet gegeven voor het beoordelingskader, dat vervolgens in paragraaf 7 van dit plan-MER waar nodig nader wordt toegespitst op de regels waarop het plan-MER de focus legt.

9.3.5.1 Stand-der-techniek-regels

Zoals hiervoor aangegeven gaat het om regels die afdwingen dat, in beginsel onafhankelijk van de locatie, maatregelen worden genomen gebaseerd op gezond verstand en de "stand der techniek", los van de exacte omvang van de milieueffecten, die de activiteit voor de concrete omgeving waar die plaatsvindt heeft.

De vraag of een stand-der-techniek-regel kan worden gesteld, wordt niet primair bepaald door de omvang van de milieueffecten van de (deel)activiteit waarop die regel betrekking heeft, maar door de technisch-economische mogelijkheden om die milieueffecten te beperken of te voorkomen. Dat brengt ook met zich mee dat de stand-der-techniek-regel in de meeste gevallen aan bepaalde activiteiten is gekoppeld. Het kan daarbij zijn dat de regel voor hetzelfde aspect bij verschillende activiteiten tot een verschillende mate van inspanning of een verschillend milieuresultaat leidt.

Voorbeeld: zo gelden bij regels voor het lozen van verschillende soorten afvalwater verschillende eisen voor het lozen van onopgeloste stoffen, die afhankelijk zijn van de inspanning die voor de verschillende activiteiten uit de beschouwing van technisch-economische mogelijkheden volgt.

De effecten van deze milieuregels dienen in eerste instantie op het schaalniveau waarop ze worden gesteld, bezien te worden, en niet op alle specifieke locaties waarop die regel relevant kan zijn, omdat de activiteit waarop die regel van toepassing is daar kan en mag plaatsvinden.

Zo zal bij emissie (= directe of indirecte uitstoot, uit puntbronnen of diffuse bronnen, van stoffen, trillingen, warmte of geluid in de lucht, het water of de bodem) het milieueffect van een stand-der-techniek-regel er vaak primair uit bestaan dat die emissie in een bepaalde mate verlaagd wordt.

De uiteindelijke ambitie bij het stellen van een stand-der-techniek-regel is om de emissie tot nul terug te brengen, maar zolang dat binnen technisch-economische randvoorwaarden niet lukt, accepteert de stand-der-techniek-regel bepaalde restemissie. Het belangrijkste effect van de stand-der-techniek-regel gericht op emissies is dat emissies van alle activiteiten waarop die betrekking heeft dalen, zodat de totale emissiedruk, die bepaald wordt door cumulatie van emissies van alle activiteiten, naar beneden gaat. Als na toepassing van de stand der techniek nog een restemissie plaatsvindt, kan deze leiden tot "restgevolgen". Die kunnen aanleiding zijn voor het stellen van een regel gericht op die restgevolgen. Naarmate de verlaging van de emissie door de stand-der-techniek-regel groter is en de restemissie dus kleiner, zal een regel gericht op restgevolgen minder vaak nodig zijn. De stand-der-techniek-regel zelf hoeft dus niet de effecten op elke locatie tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen, daartoe kan die regel leunen op de regels over restgevolgen. De milieueffectbeoordeling van een stand-der-techniek-regel hoeft wat betreft de milieueffecten op specifieke locaties daarom niet verder te gaan dan een constatering dat in bepaalde gevallen mogelijk nog een regel gericht op restgevolgen wenselijk of noodzakelijk is.

Een stand-der-techniek-regel zal in de meeste gevallen in beginsel landelijk (of zelf Europees of wereldwijd) kunnen gelden. Naarmate de schaal waarop de regel geldt groter is, is het cumulatieve effect van die regel ook groter. Mede daarom is bij de totstandkoming van de Omgevingswet de keuze gemaakt om stand-der-techniek-regels zo veel mogelijk als rijksregels te stellen.

De stand-der-techniek-regel heeft vaak de vorm van een emissiegrenswaarde of een middelvoorschrift.

Voorbeeld:

Bij veel activiteiten komt huishoudelijk afvalwater vrij – afvalwater afkomstig van de menselijke stofwisseling of huishoudelijke werkzaamheden. Dit geldt niet alleen voor huishoudens, maar ook voor bedrijven. De stand der techniek voor het omgaan met huishoudelijk afvalwater is lozen op een openbaar vuilwaterriool met vervolgens zuivering in zuiveringstechnische werken. Als lozen op een openbaar vuilwaterriool redelijkerwijs niet mogelijk is (zie artikel 22.148 bruidsschat omgevingsplan en 2.17 bruidsschat waterschapsverordening) kan in beginsel lozing plaatsvinden op oppervlaktewater of in de bodem. Voor kleine lozingen (minder dan zes inwonerequivalenten) wordt de zogenoemde septic-tank als stand der techniek beschouwd. Voor grotere lozingen vormen kleinschalige biologische zuiveringssystemen de stand der techniek. Voor lozing daaruit gelden emissiegrenswaarden (zie artikel 22.149 bruidsschat omgevingsplan en 2.18 bruidsschat waterschapsverordening).

Ondanks deze stand-der-techniek-maatregelen zijn lozingen in de bodem of in het oppervlaktewater niet in alle situaties milieuhygiënisch aanvaardbaar. Zo kan in haarvaten van het watersysteem zowel het lozen van stoffen die na zuivering overblijven of het geloosde afvalwatervolume tot onaanvaardbare effecten leiden, mede afhankelijk van het aantal lozingen in het gebied. Dat kan noodzaken tot het stellen van een regel gericht op milieueffecten.

Beoordelingskader stand-der-techniek-regels

- Een stand-der-techniek-regel wordt primair beoordeeld vanuit het cumulatieve effect dat het veroorzaakt door de milieueffecten bij alle activiteiten waarvoor de regel geldt aan te pakken.
- Dit effect is landelijk van groter belang naarmate het aandeel van de activiteiten waarop de regel betrekking heeft in de landelijke milieueffecten groter is.
- Voor het bepalen van het cumulatieve effect is een inschatting van het effect bij individuele activiteiten en het aantal van die activiteiten van belang. Bij inschatting van de milieueffecten bij individuele activiteiten is ook een beschouwing van belang van de gevoeligheid van het effect voor onjuist gebruik van “de techniek” en in samenhang daarmee voor toezicht en handhaving.
- Belangrijk element in de milieueffectbeoordeling van een stand-der-techniek-regel is of er geen afwenteling plaatsvindt naar andere milieuonderwerpen dan waarop de regel primair gericht is.
- Een beschouwing over restgevolgen na toepassing van de stand-der-techniek-regel is er vooral op gericht de regelgever duidelijkheid te bieden over de vraag of het stellen van regels over restgevolgen in bepaalde gevallen nodig is, en om welke gevallen het gaat. Het feit dat in bepaalde situaties na toepassing van de stand-der-techniek-regel nog onaanvaardbare effecten optreden maakt die regel echter niet tot een slechte regel.

9.4.5.2 Regels gericht op restgevolgen

Als na het stellen van stand-der-techniek-regel (of de constatering dat geen stand-der-techniek-regel voor een bepaalde activiteit afgeleid kan worden) nog effecten op de leefomgeving optreden dan komt de vraag naar voren of het stellen van een regel gericht op die restgevolgen noodzakelijk is. Dat kan vooral het geval zijn als de activiteit effecten met zich meebrengt die buiten de locatie waar de activiteit wordt verricht kunnen optreden, of nadat de activiteit is beëindigd kunnen optreden.

Als de conclusie is dat in zijn algemeenheid of in specifieke gevallen regels voor restgevolgen nodig zijn, bestaan er meerdere mogelijkheden om regels over restgevolgen te stellen. Bij de keuze daartussen spelen verschillende afwegingen een rol:

- Is het gewenst dat voorafgaand aan het starten van een activiteit de milieueffecten **individueel worden beschouwd**? In dat geval dient vooral het instrument vergunningplicht zich aan, of een ander specifiek op de concrete locatie toegespitst besluit, zoals een ruimtelijk besluit.
- Is het gewenst dat de regel een aanvaardbaar effectenniveau in **alle gevallen** waarop die van toepassing is garandeert, waardoor verder geen noodzaak tot maatwerk bestaat? Zo ja, dan is een algemene regel over activiteiten een optie, waarbij vanuit milieueffecten bezien geen maatwerkmogelijkheid om de effecten verder te beperken hoeft te worden geboden.
- Beoogt de regel voor het **merendeel van de gevallen** waarin die geldt een aanvaardbaar effectenniveau te garanderen, waarbij verder maatwerk of andere regels of moeten voorzien in

een aanvaardbaar effectenniveau in de resterende gevallen? Zo ja, dan is een algemene regel een optie, waarbij een maatwerkmogelijkheid om de effecten verder te beperken moet worden geboden.

Voorbeeld:

Overgedragen milieuregels voor geluid van industriële en agrarische activiteiten behoren tot de regels over restgevolgen die voor adequate bescherming van de omgeving afhankelijk zijn van andere regels of het toepassen van maatwerk.

Het Activiteitenbesluit bevatte een geluidsvoorschrift, waarin een basisregeling van de geluidbelasting van 'geluidgevoelige objecten' was uitgewerkt. Van deze regeling kon (binnen bepaalde grenzen) decentraal worden afgeweken met maatwerkvoorschriften, vergunningvoorschriften of regels in verordening.

Maar ook daarmee kon adequate bescherming niet in alle situaties worden gewaarborgd. Bij de voorbereiding van de algemene milieuregels die aan de wieg stonden van de regels in het Activiteitenbesluit is dat ook onderkend, en is gewezen op het feit dat algemene milieuregels ondersteund moeten worden door ruimtelijke regels. Dit is door de regering als volgt toegelicht: "De ruimtelijke ordening is het primaire kader om vestiging van (milieubelastende) activiteiten te kanaliseren. Het bestemmingsplan fungeert als primaire beslissingsgrondslag om de vestiging van bedrijven te reguleren. De algemene (milieu)regels van het Rijk gaan uit van een zorgvuldig gemeentelijk planologisch afwegingsproces en vestigingsbeleid".

Dit uitgangspunt heeft ertoe geleid, dat de situering van een bedrijf geen bepalende rol speelde bij de keuze tussen vergunningplicht en algemene regels en bij het formuleren van de algemene regels. Dat maakte het mogelijk om veel meer bedrijven in plaats van onder vergunningplicht onder algemene rijksregels te brengen dan tot dan toe het geval was, maar betekent tegelijkertijd dat voor adequate bescherming van de leefomgeving niet geheel op de regels van het Activiteitenbesluit kan worden vertrouwd.

Bij het beoordelen van de milieueffecten van de overgedragen geluidsregels moet gelet hierop ook naar de ruimtelijke regels en het toepassen van maatwerk worden gekeken. Zo is bij de evaluatie van het Activiteitenbesluit gebleken dat het stellen van maatwerkvoorschriften relatief veel voorkomt bij geluidregels, en zijn ook verschillende experimenten in het kader van de Crisis- en herstelwet mogelijk gemaakt om adequate bescherming tegen geluidhinder mogelijk te maken.

Bij de beschouwing van milieueffecten van regels gericht op restgevolgen is het belangrijk of bij het onderwerp waarop de regels betrekking hebben sprake kan zijn van cumulatie van gevolgen van meerdere activiteiten op een bepaalde locatie, of dat cumulatie niet waarschijnlijk is.

Voorbeeld:

In de omgeving van een bedrijventerrein waar meerdere bedrijven met een middelgrote geluidproductie gevestigd zijn zullen geluidgevoelige gebouwen worden blootgesteld aan geluid van meerdere activiteiten. De gemeente kan dan in het omgevingsplan bijvoorbeeld geluidzonering toepassen om tot een gecumuleerde waarde voor de blootstelling te komen.

Een zuiveringstechnisch werk produceert een specifieke geur en ligt meestal op een speciaal aangewezen locatie. Bij beoordeling van het restgevolg van deze geur is cumulatie niet aannemelijk.

Beoordelingskader regels gericht op restgevolgen

Het is bij de milieueffectbeoordeling van een regel van belang om de beleidskeuze die is gemaakt bij de vormgeving van de regel mee te nemen:

- Als een regel gericht op resteffecten de ambitie heeft om zonder verder maatwerk in alle gevallen een aanvaardbaar effectenniveau te garanderen, zal de regel ook moeten voldoen in "worst-case"-gevallen. Los van de milieueffectbeoordeling kan dat er overigens toe leiden dat de regel in veel gevallen onnodig streng is. Via maatwerk kan die regel dan voor de gevallen waarvoor deze te streng uitpakt, worden versoepeld.
- Als een regel voor adequaat beschermingsniveau in "worst-case"-situaties steunt op maatwerk, hoeven deze situaties binnen de regel zelf niet te worden geadresseerd. Wel is het van belang te beoordelen dat de maatwerkruimte die in de regel ingebouwd wordt in de praktijk daadwerkelijk in maatwerk kan worden omgezet. Dat is gemakkelijker als er zekerheid bestaat dat er een besluitmoment is voordat een concrete activiteit toegelaten wordt, zoals een omgevingsvergunning of een wijziging van het omgevingsplan.

Een regel voor restgevolgen omschrijft vaak een waarde die door een activiteit niet mag worden overschreden. Daarmee is echter niet gezegd, dat alle activiteiten waarop die regel betrekking heeft de omgeving tot die waarde zullen belasten. In veel gevallen is het zo, dat een groot deel

van de activiteiten ook zonder het treffen van aanvullende maatregelen onder die waarde blijft. In die gevallen maakt de regel eigenlijk geen verschil wat milieubelasting betreft. Alleen als bij een deel van de activiteiten extra maatregelen nodig zijn gericht op het niet overschrijden van de regel, of als de regel ertoe leidt dat activiteiten op bepaalde locaties niet worden uitgevoerd, heeft de regel een daadwerkelijk milieueffect.

Een regel om restgevolgen te voorkomen kan leiden tot afwenteling van milieueffecten voor andere thema's, maar het beschrijven hiervan is gegeven het vorige punt redelijkerwijs niet mogelijk op het abstractieniveau van een landelijk plan-MER. Er is immers geen beeld te geven van de extra maatregelen die degenen die activiteiten verrichten zullen treffen, zoals verplaatsing van activiteiten (mobiliteit), afscherming (materiaalgebruik) of aanpassing van installaties (waarbij modernisering ook positieve gevolgen kan hebben voor andere milieuthema's). De beschrijving van de milieueffecten blijft daarom beperkt tot de beoogde effecten van de milieuregel.

9.5.5.3 Informatieverplichtingen

In paragraaf 4.1 is al aangegeven dat informatieverplichtingen geen directe milieueffecten hebben, maar het bevoegd gezag informatie verschaffen die het nodig heeft bij het uitvoeren van de taken op het gebied van bescherming van de leefomgeving.

Beoordelingskader informatieverplichtingen

De milieueffectbeoordeling van informatieverplichtingen is gericht op de vraag of de informatie die gevraagd wordt daadwerkelijk bijdraagt aan het beperken van milieueffecten, en of er geen informatie ontbreekt die het bevoegd gezag kan helpen bij verdere verlaging van het milieueffect.

9.6.5.4 Vergunningplichten

Waar bij algemene regels het al dan niet bieden van ruimte voor individueel maatwerk belangrijk is bij beoordeling van milieueffecten, is individueel maatwerk bij vergunningplichten het uitgangspunt. Het zijn vooral de beoordelingsregels en eventuele instructieregels die de ruimte voor individueel maatwerk kunnen inperken. De milieueffecten van het al dan niet instellen van een vergunningplicht worden mede door deze beoordelingsregels en eventuele instructieregels bepaald.

Het instrument vergunningplicht biedt in beginsel de beste mogelijkheden om via individueel voorafgaand maatwerk milieueffecten te voorkomen of te beperken. Het brengt echter ook relatief hoge administratieve en bestuurlijke lasten met zich mee. Daarnaast is het van belang dat diegenen die activiteiten verrichten het bestaan van de vergunningplicht onderkennen en de vergunningen daadwerkelijk aanvragen. Er zijn in het omgevingsrecht verschillende voorbeelden van vergunningplichten die door de praktijk worden genegeerd. Dat geldt niet alleen voor de initiatiefnemers van activiteiten, maar ook voor bevoegde instanties.

Beoordelingskader vergunningplichten

De milieueffectbeoordeling van vergunningplichten is gericht op de vraag of:

- er geen beoordelingsregels zijn die bereiken van een milieueffect in de weg staan;
- de vergunningplichten door initiatiefnemers van activiteiten worden onderkend en nageleefd en het bevoegd gezag voldoende capaciteit heeft voor vergunningverlening.

9.7.5.5 Activiteitonafhankelijke regels voor locaties

Een activiteitonafhankelijke regel voor een locatie is naar zijn aard geen stand-der-techniek-regel, omdat de stand der techniek juist voor specifieke activiteiten is afgeleid. Een activiteitonafhankelijke regel zal dus in veel gevallen een regel gericht zijn op restgevolgen. Wat in onderdeel 5.2 is aangegeven voor regels gericht op restgevolgen geldt dan ook voor de activiteitonafhankelijke regel, waarbij de beschouwing vanuit de specifieke locatie waarvoor de regel geldt plaatsvindt.

6. Soorten regels in het licht van de regelgeving voor milieueffectrapportage

Uit het Nevele-arrest en daaropvolgend de Raad van State-uitspraak bleek dat er een plicht kan gelden om een plan-milieueffectrapportage (plan-mer) uit te voeren voor regelgeving. Na deze uitspraken heeft het Rijk samen met gemeenten, waterschappen en provincies beschouwd wat de gevolgen zijn de Nevele-jurisprudentie op de landelijke en decentrale milieuregels. Voor wat betreft de decentrale milieuregels heeft dat geresulteerd in de Handreiking plan-mer voor decentrale milieuregels¹¹.

Onderdeel van de handreiking is een beslishulp-schema dat helpt bij het bepalen of een plan-mer nodig is bij het aanpassen van een omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening. De beslishulp begint met de vraag of een regel kaderstellend is. Bij beantwoorden daarvan speelt ook de soort regel een rol.

De beslishulp maakt onderscheid tussen:

- regels die naar verwachting kaderstellend zijn;
- regels met gerede kans op kaderstellend zijn;
- regels die hoogstwaarschijnlijk niet kaderstellend zijn en
- regels die zeker niet kaderstellend zijn.

Tot de regels die zeker niet kaderstellend zijn behoren:

- aanwijzing in het omgevingsplan of in de waterschapsverordening van vergunningplichten en vergunningplichtige activiteiten;
- aanwijzing in het omgevingsplan of in de waterschapsverordening van meldingsplichtige activiteiten en gegevens die de melding moet bevatten;
- andere verplichtingen om gegevens en bescheiden aan het bevoegd gezag te verstrekken;
- open bepalingen, zoals zorgplichten en
- onderzoeksverplichtingen

Dit houdt in dat informatieverplichtingen en vergunningplichten in beginsel niet plan-mer plichtig zijn.

Niet kaderstellend zijn hoogstwaarschijnlijk:

- locatieafhankelijke brongerichte eisen die invulling geven aan 'passende preventieve maatregelen' of 'beste beschikbare technieken', zoals een gemeente- of waterschapsbrede aanpassing van regels over een vetafscheider of septic tank bij lozen van afvalwater en
- regels in het omgevingsplan, de waterschapsverordening en omgevingsverordening in relatie tot vaststellen van nieuwe regels in hetzelfde plan of dezelfde verordening.

Een stand-der-techniek-regel is brongericht en niet locatiegericht van aard. Dat houdt in dat dit type regels veelal niet kaderstellend is voor later op te stellen omgevingsplannen of omgevingsvergunningen en daarmee in zichzelf vaak niet plan-mer-plichtig zal zijn. Deze regels kunnen echter soms wel gezien worden als een onderdeel van een pakket aan criteria en modaliteiten voor een besluit en om die reden toch onderwerp zijn van een plan-mer.

Van gerede kans op kaderstelling is sprake bij algemene milieuregels die:

- het toegelaten milieueffect op gebieden normeren;
- gelden voor meerdere bedrijfstakken en
- die bepalen wanneer latere toestemmingen (met name de omgevingsvergunning milieubelastende activiteit) kunnen worden verleend of geweigerd.

Naar verwachting kaderstellende decentrale milieuregels zijn algemene milieuregels in het omgevingsplan, de waterschapsverordening, of de omgevingsverordening die:

- het toegelaten milieueffect op gebieden normeren (wat in de brede zin van de mer-richtlijn ook een effect op landschap, natuur of cultureel erfgoed omvat);
- specifiek op mer-plichtige of mer-beoordelingsplichtige projecten zijn gericht en
- bepalen wanneer latere toestemmingen kunnen worden verleend of geweigerd. Het gaat dan met name om toestemmingen in de omgevingsvergunning milieubelastende activiteit, lozingsactiviteit of wateronttrekkingsactiviteit.

Voorgaande houdt in dat vooral de regels gericht op restgevolgen afhankelijk van het toepassingsbereik en inhoud kaderstellend zouden kunnen zijn en plan-mer-plichtig kunnen zijn.

¹¹ [Handreiking plan-mer voor decentrale milieuregels | Informatiepunt Leefomgeving.](#)

7. Focus binnen plan-mer

9.87.1 Selectie milieuregels waarop het plan-MER ingaat

In het advies op de notitie reikwijdte en detailniveau heeft de Commissie mer geadviseerd te focussen op de overgedragen milieuregels met aanzienlijke milieueffecten.

De Commissie mer geeft in paragraaf 3.1 van het advies aan dat instrument plan-mer bedoeld is voor plannen en programma's die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, en constateert dat waarschijnlijk niet alle regels uit de bruidsschat aanzienlijke milieueffecten veroorzaken of voorkomen. Het juridische risico (mede de aanleiding voor het MER) heeft volgens de Commissie mer daardoor slechts betrekking op een deel van de bruidsschatregels. De Commissie mer adviseert om het MER vooral op die regels te richten en de alternatieven en varianten daarvoor. Dit houdt het MER overzichtelijk en verhoogt de meerwaarde ervan.

In paragraaf 3.2 van het advies heeft de Commissie mer hulpvragen meegegeven voor het bepalen van de focus. Kijkend vanuit:

- het juridische kader: de bruidsschat in combinatie met mer-regelgeving en -jurisprudentie;
- de activiteiten: de activiteiten waarop de bruidsschatregels van toepassing zijn, het detailniveau van die regels en de ruimte die bevoegde gezagen hebben om van deze voorschriften af te wijken en
- de uitgangssituatie: de te beschermen of te verbeteren kwaliteit van de leefomgeving (het milieu),

heeft de Commissie mer de volgende hulpvragen geformuleerd:

- 1) Reguleert het voorschrift of cluster van voorschriften activiteiten met mogelijk aanzienlijke milieueffecten (op alle milieuaspecten waar mer over gaat)?
 - a. Zo nee: omgaan met voorschrift niet verder in het MER onderzoeken.
 - b. Zo ja: volgende afweging.
- 2) Zijn er niet-vergunningplichtige activiteiten denkbaar waarbij het voorschrift of cluster van voorschriften bepalend is voor het voorkómen van aanzienlijke milieueffecten.
 - a. Zo nee: omgaan met voorschrift niet verder in het MER onderzoeken.
 - b. Zo ja: volgende afweging.
- 3) Kan lokaal maatwerk (aanpassing van milieuregels door gemeenten en waterschappen) leiden tot aanzienlijke milieueffecten, ook rekening houdend met locatiespecifieke omstandigheden?
 - a. Zo nee: omgaan met voorschrift niet verder in het MER onderzoeken.
 - b. Zo ja: volgende afweging.
- 4) Geeft de regel een milieubeschermingsniveau aan (zie ook hoofdstuk 4 van dit advies) waarover in een bredere context geen consensus bestaat of waarvan het denkbaar is dat rechterlijke uitspraken de norm buiten toepassing kunnen verklaren?
 - a. Zo nee: overweeg om het voorschrift niet verder in het MER te onderzoeken.
 - b. Zo ja: voorschrift of cluster van voorschriften onderzoeken in het MER.

Hieronder wordt per door de Commissie mer aangedragen hulpvraag aangegeven hoe daarmee bij het opstellen van het plan-MER is omgegaan.

In **bijlage 2** bij dit plan-MER is per cluster regels het resultaat van toepassing van deze hulpvragen aangegeven.

Als cluster regels worden daarbij regels voor een bepaalde activiteit en/of onderwerp beschouwd. Dit om te voorkomen dat de beschouwing door de veelheid van regels onoverzichtelijk wordt.

Voorbeeld:

Zo bevat het omgevingsplan en de waterschapsverordening regels over lozen van huishoudelijk afvalwater. Die staan in paragraaf 22.3.8.3 van het omgevingsplan en afdeling 2.4 van de waterschapsverordening. Bij elkaar gaat het om 10 artikelen met verschillende soorten regels. Deze worden samen als één cluster beschouwd.

In lijn met het advies van de Commissie mer werken deze hulpvragen als een opeenvolging van inhoudelijke zeven. De regels die bij toepassing van de hulpvraag "door de zeef gaan" worden aan de volgende hulpvraag – de volgende zeef – onderworpen. De regels die op de zeef blijven liggen vallen voor wat betreft het plan-MER af; er wordt binnen het plan-MER geen focus op gelegd. In de bijlage bij dit plan-MER is per cluster regels het resultaat van de afweging op de verschillende zeven kort toegelicht. De milieueffecten van de regels waarop het plan-MER geen focus legt worden wel in het Programma kort aangegeven, omdat ze samen met andere criteria een rol kunnen spelen bij de keuze van de alternatieven en varianten.

Hulpvraag 1) Reguleert het voorschrift of cluster van voorschriften activiteiten met mogelijk aanzienlijke milieueffecten (op alle milieuaspecten waar mer over gaat)?

- a. Zo nee: omgaan met voorschrift niet verder in het MER onderzoeken.*
- b. Zo ja: volgende afweging.*

Bij de toepassing van deze hulpvraag zijn twee benaderingen toegepast.

Allereerst is gekeken hoe de overgedragen milieuregels zich verhouden tot de regels over milieueffectrapportage voor projecten. Of een besluit over een project project-mer-plichtig is volgt uit bijlage V bij het Omgevingsbesluit. Daar staat in de eerste kolom de omschrijving van projecten. Als het project voldoet aan de voorwaarden van kolom 2, dan is er een project-mer-plicht. Als het project voldoet aan de voorwaarden in kolom 3, dan is er een project-mer-beoordelingsplicht.

Tabel: Kop van bijlage V van het Omgevingsbesluit

Kolom 1	Kolom 2	Kolom 3	Kolom 4
Nr. Projecten	Gevallen waarin de mer-plicht geldt (artikel 16.43, eerste lid, aanhef en onder a, van de wet)	Gevallen waarin de mer-beoordelingsplicht geldt (artikel 16.43, eerste lid, aanhef en onder b, van de wet)	Besluiten als bedoeld in artikel 11.6, derde lid, onder c, van dit besluit

Als de overgedragen milieuregels specifiek betrekking hebben op projecten die voldoen aan de voorwaarden van kolom 2 of kolom 3 in bijlage V vallen ze door de eerste zeef. Binnen de project-mer-regelgeving is de kans op aanzienlijke milieueffecten al beschouwd, op Europees niveau, en is de conclusie dat deze aanzienlijke milieueffecten er kunnen zijn. Bij dit oordeel wordt in dit plan-MER aangesloten.

Met "specifiek betrekking hebben op" wordt hierbij bedoeld dat de regel uitsluitend of in belangrijke mate geschreven is voor het project van kolom 2 of kolom 3. Geen sprake van "specifiek betrekking hebben op" is er als een regels geldt voor een activiteit of aspect dat ook bij een project van kolom 2 of 3 aan de orde kan zijn, maar daarnaast voor vele andere activiteiten geldt, waarbij het eventueel van toepassing zijn op een project van kolom 2 of 3 geen noemenswaardige rol heeft gespeeld bij de totstandkoming van de regel.

Voorbeeld:

Onder nr. L3 in de tabel in bijlage V bij het Omgevingsbesluit zijn in kolom 1 rioolwaterzuiveringsinstallaties genoemd. Kolom 2 geeft aan dat er een mer-plicht geldt voor oprichting, wijziging of uitbreiding van een rioolwaterzuiveringsinstallatie die betrekking heeft op een capaciteit van meer dan 150.000 inwonerequivalenten. Kolom 3 geeft aan dat een mer-beoordelingsplicht geldt voor oprichting, wijziging of uitbreiding van alle overige rioolwaterzuiveringsinstallaties. De bruidsschat omgevingsplan bevat in paragraaf 22.3.6.5 regels voor geur door het exploiteren van zuiveringstechnische werken, waarbij het begrip zuiveringstechnisch werk in de overgedragen regels nagenoeg overeenkomt met het begrip rioolwaterzuiveringsinstallatie. De regels van deze paragraaf hebben dus "specifiek betrekking op" projecten van bijlage V van het Omgevingsbesluit en vallen door de zeef.

Tot een zuiveringstechnisch werk behoren ook gebouwen waar verschillende soorten afvalwater kunnen vrijkomen, zoals huishoudelijk afvalwater, afvloeiend hemelwater en afvalwater van niet industriële voedselbereiding. De regels daarvoor zijn niet specifiek voor rioolwaterzuiveringsinstallaties geschreven, en vallen dus niet door de zeef vanwege deze eerste benadering.

De tweede benadering die binnen hulpvraag 1 wordt toegepast, gaat uit van de potentiële landelijke milieueffecten van de regels. Het verschil met de hierboven beschreven eerste benadering is dat die benadering vooral projecten betreft die individueel aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Zo is bijlage V van het Omgevingsbesluit, in navolging van de Europese projectmer-regelgeving, opgebouwd.

Aanzienlijke milieueffecten kunnen echter ook optreden door een optelsom van vele individuele projecten die op zichzelf maar beperkte milieueffecten hebben, en dus niet op bijlage V zijn terechtgekomen. Daartoe kan allerlei kleinere bedrijvigheid behoren, maar ook particuliere huishoudens. Als vanwege deze optelsom ("vele kleintjes maken één grote") toch sprake kan zijn van aanzienlijke milieueffecten, vallen de regels voor de desbetreffende activiteit ook door de zeef.

Voorbeeld:

Wat belasting van het Nederlandse oppervlaktewater betreft spelen lozingen van huishoudelijk afvalwater een belangrijke rol. Onder huishoudelijk afvalwater wordt verstaan afvalwater dat overwegend afkomstig is van menselijke stofwisseling en huishoudelijke werkzaamheden. Landelijk gezien worden de milieueffecten niet veroorzaakt door de individuele lozingen in het buitengebied, waarvan een zeer beperkt deel nog direct in oppervlaktewater of bodem plaatsvindt, maar door de vele miljoenen lozingen vanuit particuliere huishoudens en bedrijven op het gemeentelijk riool. Ondanks de zuivering die in zuiveringstechnische werken van waterschappen plaatsvindt hebben die lozingen van huishoudelijk afvalwater – doordat de zuivering de geloosde stoffen niet volledig verwijdert – nog een aanzienlijk effect in de wateren waarop de zuiveringstechnische werken lozen. De lozingen van huishoudelijk afvalwater vallen dus door de eerste zeef.

Hulpvraag 2) Zijn er niet-vergunningplichtige activiteiten denkbaar waarbij het voorschrift of cluster van voorschriften bepalend is voor het voorkómen van aanzienlijke milieueffecten.

- a. Zo nee: omgaan met voorschrift niet verder in het MER onderzoeken.
- b. Zo ja: volgende afweging.

Deze hulpvraag is zo geïnterpreteerd dat het gaat om de vergunningplicht binnen het omgevingsplan of de waterschapsverordening zelf. Immers, als met de hulpvraag ook alle in het Bal vergunningplichtige activiteiten zouden zijn bedoeld, zouden de meeste projecten van bijlage V van het Omgevingsbesluit op de zeef blijven liggen, omdat die binnen het Bal vergunningplichtig zijn gemaakt.

Dat het plan-MER niet hoeft in te gaan op binnen het omgevingsplan en waterschapsverordening ingestelde vergunningplichten vermeldt het advies van de Commissie mer over de notitie reikwijdte en detailniveau ook expliciet.

Als gevolg van de tweede hulpvraag blijven dus alle in het omgevingsplan en de waterschapsverordening ingestelde vergunningplichten op de tweede zeef liggen.

Daarnaast blijven op deze tweede zeef regels liggen die door de eerste zeef zijn gekomen, maar waarbij de in het omgevingsplan of de waterschapsverordening gestelde regels niet of nauwelijks bepalend zijn voor het voorkomen van aanzienlijke milieueffecten. Het gaat dan om activiteiten of aspecten waarbij een ander aangrijpingspunt dan de overgedragen milieuregels bepalend is voor het terugdringen van milieueffecten.

Voorbeeld:

In het bij de eerste zeef genoemde voorbeeld van huishoudelijk afvalwater worden de milieueffecten naast de menselijke stofwisseling zelf, waarop regels weinig invloed kunnen hebben, bepaald door gebruik van stoffen en producten in huishoudens. Het gaat dan bijvoorbeeld om schoonmaakmiddelen, middelen voor de persoonlijke hygiëne, en resten of afbraakproducten van medicijnen, die via urine en ontlasting worden uitgescheiden. De regels voor het lozen van huishoudelijk afvalwater kunnen hier redelijkerwijs niet op ingrijpen.

Hulpvraag 3) Kan lokaal maatwerk (aanpassing van milieuregels door gemeenten en waterschappen) leiden tot aanzienlijke milieueffecten, ook rekening houdend met locatiespecifieke omstandigheden?

- a. Zo nee: omgaan met voorschrift niet verder in het MER onderzoeken.
- b. Zo ja: volgende afweging.

De overgedragen milieuregels geven veel ruimte voor lokaal maatwerk. Dit volgt uit het omgevingsplan en de waterschapsverordening zelf, en in situaties dat de overgedragen milieuregels maatwerkregels zijn, ook uit de ruime maatwerk mogelijkheden in het Bal. Daarbij is het maatwerk wat betreft stellen van soepeler regels langs verschillende wegen begrensd. Dat

geldt over het algemeen niet voor strenger maatwerk, dat daardoor ingezet kan worden voor de extra bescherming daar waar het nodig is vanwege de kenmerken van de leefomgeving in relatie tot de activiteiten die er plaatsvinden. Bij de meeste voorschriften die door zeef 1 en zeef 2 zijn gevallen kan lokaal maatwerk dus leiden tot aanzienlijke positieve milieueffecten. De derde zeef heeft dus feitelijk weinig betekenis.

Hulpvraag 4) Geeft de regel een milieubeschermingsniveau aan (zie ook hoofdstuk 4 van dit advies) waarover in een bredere context geen consensus bestaat of waarvan het denkbaar is dat rechterlijke uitspraken de norm buiten toepassing kunnen verklaren?

- a. Zo nee: overweeg om het voorschrift niet verder in het MER te onderzoeken.*
- b. Zo ja: voorschrift of cluster van voorschriften onderzoeken in het MER.*

De overgedragen milieuregels hebben vaak betrekking op een breed scala activiteiten en situaties. Dit speelt vooral bij geluid en geur.

Binnen dat brede toepassingsbereik vallen vele activiteiten waarbij over de regels brede consensus bestaat, en zich in de praktijk nauwelijks knelpunten voordoen. Tegelijk zullen er soms ook activiteiten onder vangen, die in de specifieke omgeving kunnen leiden tot verschillen van inzicht over de vraag of de regels adequaat zijn. Er is voor gekozen om bij geluid en geur niet op zeef 4 de verschillende activiteiten afzonderlijk te beschouwen, maar de onderwerpen breed in de plan-MER mee te nemen.

9.9.7.2 Selectie varianten waarop het plan-MER ingaat

In de beschouwing over de beperking van het aantal varianten binnen de plan-mer adviseerde de Commissie mer om het locatiedifferentieerd aanpassen of intrekken van de overgedragen regel niet mee te nemen in het plan-MER, omdat dit niet relevant is voor het zekerstellen van de juridische houdbaarheid van de bruidsschat zelf, de eerste aanleiding tot het Programma.

Tegelijkertijd pleitte de Commissie mer in haar beschouwing over de milieueffecten van maatwerk bij een rijksregel-variant ervoor om de milieueffecten van eventueel maatwerk (binnen bandbreedten) te onderzoeken via afzonderlijke varianten: "Neem dus niet een bandbreedte van maatwerk in een variant zelf mee, maar richt bijvoorbeeld twee afzonderlijke varianten op de uitersten van een bandbreedte. Op die manier wordt duidelijk wat de uiterste milieueffecten van maatwerk zijn en kan een goede vergelijking plaatsvinden tussen de verschillende milieunormen. Het is vervolgens aan het bevoegd gezag voor de AMvB om maatwerk ook daadwerkelijk in de regelgeving toe te staan".

Kijkend naar deze twee adviezen in samenhang is besloten om de locatiedifferentieerde decentrale varianten wel mee te nemen. Deze zijn namelijk feitelijk te zien als een vorm van decentraal maatwerk, mocht de keuze gemaakt worden om de regel alsnog op landelijk niveau vast te stellen, en daarbij ruimte voor decentraal maatwerk te bieden. Daarnaast levert het wel meenemen van deze varianten een bijdrage aan de tweede doelstelling van het Programma.

8. Referentiesituatie

Bij het opstellen van een MER is het van belang om de referentiesituatie te bepalen om de milieueffecten van het voornemen en de alternatieven in kaart te brengen. In de notitie reikwijdte en detailniveau is uitgebreid ingegaan op de keuze van de referentiesituatie.

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

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

De referentiesituatie wordt – wat de toestand van het milieu betreft – gevormd door deze huidige milieusituatie, bij het ontwikkelen waarvan de overgedragen milieuregels dus een belangrijke rol hebben gespeeld en spelen. Het benoemen van een referentiesituatie waarin gemeenten en waterschappen voor de in de overgedragen milieuregels geregelde activiteiten en onderwerpen geen milieuregels meer opnemen en de werking van concrete milieuregels dus volledig wegvalt is niet realistisch. Het zou er dan op neerkomen dat in de toekomst voor de in de overgedragen milieuregels geregelde onderwerpen slechts de algemene en soms specifieke zorgplicht van de Omgevingswet en het Bal geldt, en waarbij activiteiten steeds aan deze zorgplichten moeten worden getoetst. Voor een deel van de overgedragen milieuregels verzetten ook de instructieregels van het Bkl zich tegen het schrappen van uitgewerkte regels. Een referentiesituatie die uitgaat van wegvallen van de regels is daarom niet gekozen.

Nu in de referentiesituatie wel van het bestaan van door gemeenten en waterschappen gestelde milieuregels wordt uitgegaan, zijn in de notitie reikwijdte en detailniveau drie opties beschreven om de referentiesituatie vast te leggen:

- de regels zoals die gelden voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet als onderdeel van de referentiesituatie nemen;
- de regels van Bal, Bkl en de bruidsschat, zoals vastgesteld bij totstandkoming van de Omgevingswet, als onderdeel van de referentiesituatie nemen;
- de regels van Bal, Bkl en de overgedragen milieuregels, waar nodig aangepast aan de instructieregels van het Bkl, als onderdeel van de referentiesituatie te nemen. In deze optie wordt het technisch aanpassen van de regels aan het Bkl als autonome ontwikkeling beschouwd.

In de eerste optie gaat het voornamelijk om regels van het Activiteitenbesluit, het Besluit lozen buiten inrichtingen, het Besluit lozing afvalwater huishoudens en bijbehorende ministeriële regelingen.

In de tweede optie gaat het om regels van de bruidsschat, zoals vastgesteld bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet, en op onderdelen daarna aangevuld of gewijzigd bij het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet, het Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet, het Verzamelbesluit Omgevingswet 2022, en het Besluit tot wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer en enkele besluiten op grond van de Omgevingswet (tijdelijke overbruggingsregeling windturbineparken)¹².

Omdat de via de bruidsschat overgedragen milieuregels een bijzondere vorm van overgangsrecht vormen, was het uitgangspunt daarvan dat de regels inhoudelijk niet wijzigen. Anders ontstaan binnen het overgangsrecht situaties waardoor bedrijven met strengere regels worden geconfronteerd, of de leefomgeving minder bescherming krijgt. Voor de inhoud van de regels maakt keuze tussen de eerste en de tweede opties daarom nauwelijks uit. Wel is er op onderdelen een verschil in de mate waarin het bevoegd gezag maatwerk kan toepassen. Deze mogelijkheden

¹² Stb. 2022, 181.

zijn onder de overgedragen milieuregels soms ruimer dan de mogelijkheden die het daaraan voorafgaande recht biedt.

De keuze van de derde optie voor het formuleren van de referentiesituatie brengt het probleem met zich mee, dat niet eenduidig is hoe de gemeente of het waterschap, daar waar aanpassing vanwege instructieregels van het Bkl nodig is, deze aanpassing zouden vormgeven. Dat maakt het betrekken daarvan in de referentiesituatie niet goed mogelijk. Het zou bovendien niet juist zijn een keuze die nog gemaakt moet worden als autonome ontwikkeling te zien.

In afweging van deze drie opties is er in de notitie reikwijdte en detailniveau ervoor gekozen om de vastgestelde bruidsschatregels als referentiesituatie te nemen. Belangrijk argument daarvoor was dat met die keuze de terminologie en het omgaan met maatwerk binnen de referentiesituatie aansluit bij de Omgevingswet, en daarmee ook goede vergelijking met onder die wet ontwikkelde varianten mogelijk maakt.

In haar advies is de Commissie mer op deze keuze ingegaan. Deze commissie gaf allereerst aan dat het uitgaan van de voorafgaand aan de Omgevingswet geldende milieuregels in lijn is met de Europese SMB-richtlijn. Dat is wel onder de voorwaarde dat de bestaande milieusituatie die is ontstaan door de betreffende milieuregels wordt beoordeeld. De milieuregels van voor de Omgevingswet mogen dus als referentie worden genomen, mits wordt aangegeven wat het milieubeschermingsniveau van die regels is. Op die manier wordt het mogelijk om de milieueffecten van de bruidsschat te vergelijken met een referentie. Idealiter vindt daarbij eind 2023 vaststelling van de milieusituatie plaats.

De Commissie mer constateerde dat het voorstel van de notitie reikwijdte en detailniveau afwijkt van de zuivere invulling van de referentiesituatie. Zuiverder zou het namelijk zijn om de milieuregels voorafgaand aan de Omgevingswet als referentie te nemen (zie hiervoor), en de bruidsschatregels te zien als een alternatief 'ongewijzigde regels'. De Commissie mer kon zich echter ook in het voorstel van de notitie reikwijdte en detailniveau vinden. Het is inderdaad belangrijk om alternatieven/varianten te kunnen vergelijken met de bruidsschatregels zelf. Bij die conclusie woog deze commissie mee dat de bruidsschatregels voortkomen uit regels die al voor inwerkingtreding van de Omgevingswet golden en dat de verschillen met de huidige milieuregels minimaal zijn. Wel benadrukte de Commissie mer dat het, zoals in de genoemde notitie ook is voorgesteld, essentieel is om in te gaan op de verschillen met de milieuregels die tot 1 januari 2024 golden (bijvoorbeeld vanwege het wegvallen van het begrip inrichting uit de Wet milieubeheer).

Naar aanleiding van het advies van de Commissie mer is de referentiesituatie enigszins bijgesteld. Wat betreft de indeling en redactie van de regels wordt evenals in de notitie reikwijdte en detailniveau gemaakte keuze uitgegaan van de tekst van de overgedragen milieuregels.

Wat betreft de maatwerkmogelijkheden bij die regels wordt – anders dan in de notitie reikwijdte en detailniveau was voorgesteld – uitgegaan van de maatwerkmogelijkheden zoals die golden voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dat maakt het beter mogelijk om ook de autonome ontwikkeling als onderdeel van de referentiesituatie te nemen.

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

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

9. Geluid

9.1 De reikwijdte van het Programma en de plan-MER

Het Programma heeft betrekking op regels in het omgevingsplan voor het geluid veroorzaakt door activiteiten waarop de overgedragen milieuregels betrekking hebben. In paragraaf 9.2 wordt nader op die regels ingegaan.

Het Programma heeft geen betrekking op:

- Invulling van passende preventieve maatregelen en beste beschikbare technieken in het Bal waarbij het aspect geluidhinder mede een rol speelt. Zo bevat het Bal voor bepaalde deelactiviteiten de verplichting om deze in pandig uit te voeren, zoals bij lassen van metalen:

Artikel 4.265. (lucht en geluid: gesloten ruimte)

Met het oog op het beperken van emissies in de lucht en het voorkomen of beperken van geluidhinder worden metalen in een gesloten ruimte gelast.

- De regeling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden in het Bkl, en in samenhang daarmee de regels voor geluid op industrieterreinen in het Bal. De regeling voor geluidproductieplafonds is in het Bkl opgenomen in afdeling 3.5 Geluid door wegen, spoorwegen en industrieterreinen. De regel over geluid op industrieterreinen in paragraaf 5.4.5 van het Bal, inhoudende een verbod om buiten een industrieterrein met geluidproductieplafonds de activiteiten te verrichten die in bijlage VIII bij het Bal zijn aangewezen als activiteiten die in aanzienlijke mate geluid kunnen veroorzaken.
- De instructieregels voor geluid in het Bkl, die gericht zijn op de inhoud van regels over activiteiten in het omgevingsplan. Deze zijn opgenomen in paragraaf 5.1.4.2 van het Bkl en worden hieronder kort toegelicht.
- De instructieregels voor geluid door wegen, spoorwegen en industrieterreinen in paragraaf 5.1.4.2a van het Bkl.
- Het geluid door activiteiten waarop de overgedragen milieuregels geen betrekking hebben, zoals het geluid van wonen. Het toepassingsbereik van de overgedragen geluidregels wordt bepaald door artikel 22.41 (algemeen toepassingsbereik) van de overgedragen milieuregels, in samenhang met artikelen 22.54 (toepassingsbereik) en 22.55 (eerbiedigende werking).
- De regels over windturbines, omdat daarvoor een apart traject loopt in het kader waarvan al een plan-MER is gemaakt (zie ook hoofdstuk 2 van het Programma).

Dat het Programma op bovenstaande regels geen betrekking heeft houdt in dat het Programma geen beschouwing bevat over het al dan niet aanpassen van deze regels en mogelijke varianten van een dergelijke aanpassing, en ook geen milieueffectbeschrijving gericht op deze regels geeft.

9.1.1 Instructieregels geluid in het Besluit kwaliteit leefomgeving

De instructieregels over geluid door activiteiten in § 5.1.4.2 Bkl zijn gesteld met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Ze moeten worden toegepast bij het toelaten van geluidmakende activiteiten op een locatie, bij het toelaten van geluidgevoelige gebouwen en bij een combinatie daarvan. De varianten voor het omzetten van de overgedragen milieuregels moeten aan deze instructieregels voldoen.

De instructieregels hebben geen betrekking op geluid door activiteiten waarover met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties *geen* regels gesteld hoeven te worden. Het gaat dan bijvoorbeeld om geluid door inzameling van afvalstoffen of voertuigen met omroepinstallaties.

Het geluid van wonen valt ook niet onder de instructieregels. Dit wordt, net als onder het voorheen geldende recht, overgelaten aan het eigen inzicht van de gemeente. De instructieregels in § 5.1.4.2 Bkl richten zich verder niet op het geluid door verkeer op wegen, spoorwegen,

vaarwegen of industrieterreinen met geluidproductieplafonds. Voor wegen, spoorwegen en industrieterreinen zijn regels opgenomen in § 5.1.4.2a Bkl.

Artikel 5.59 Bkl is de centrale bepaling in de instructieregels over geluid door activiteiten in § 5.1.4.2 Bkl.

Het eerste lid van dat artikel bepaalt dat de gemeente bij het vaststellen van het omgevingsplan rekening houdt met de geluidbelasting door activiteiten op geluidgevoelige gebouwen. Het vraagt van de gemeente om rekening te houden met het geluid door alle activiteiten samen. De gemeente heeft grote beoordelingsvrijheid bij de wijze waarop ze hieraan invulling geeft.

Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat de regels in een omgevingsplan erin voorzien dat de geluidbelasting door een op locatie toegelaten activiteit op geluidgevoelige gebouwen aanvaardbaar is. Het vraagt dus van de gemeente om te waarborgen dat elke activiteit die geluidbelasting veroorzaakt op geluidgevoelige gebouwen leidt tot een aanvaardbaar niveau. Dit maakt duidelijk dat de in het omgevingsplan op te nemen regels of waarden gericht zullen zijn tot degene die een individuele, op een locatie toegelaten, activiteit verricht. Dat waarborgt dat er een eenduidig normadresstaat is die aangesproken kan worden op de naleving van de regels. In artikel 5.58 Bkl is geregeld wat als één activiteit moet worden beschouwd.

Wat aanvaardbaar is voor het geluid van één activiteit op een geluidgevoelig gebouw, is afhankelijk van de specifieke plaatselijke situatie. Bij de overweging of, en zo ja, welke regels in het omgevingsplan vastgesteld moeten worden, zullen de volgende aspecten logischerwijs een rol spelen: de bestaande toetsingskaders, waaronder lokaal geluidbeleid, het geluid ter plaatse op geluidgevoelige gebouwen, de aard, omvang en de waardering van het geluid dat vrijkomt bij de betreffende activiteit, de historie van de betreffende activiteit en het klachtenpatroon met betrekking geluidhinder, de bestaande en verwachte geluidhinder van de betreffende activiteit en de kosten en baten van technische voorzieningen en gedragsregels.

In de paragrafen § 5.1.4.2.2 Bkl en § 5.1.4.2.3 Bkl staan instructieregels die verdere invulling geven over de aanvaardbaarheidseis uit artikel 5.59, lid 2, Bkl. In § 5.1.4.2.3 Bkl staan instructieregels gericht op het voorzien in een aanvaardbaar geluid door de specifieke activiteiten windturbines¹³ en schietbanen. De laatstgenoemde instructieregels kenmerken zich door de zeer beperkte mogelijkheden of af te wijken van standaardwaarden.

In § 5.1.4.2.2 Bkl staan de instructieregels voor geluid door activiteiten anders dan door windturbines en schietbanen. Met het in het omgevingsplan opnemen van de standaardwaarden en grenswaarden, bedoeld in artikel 5.65 Bkl wordt in beginsel toereikend invulling gegeven aan de plicht om te voorzien in een aanvaardbaar geluidniveau op geluidgevoelige gebouwen. Dit is geregeld in artikel 5.64, lid 1, Bkl (verhouding met aanvaardbaarheid). Doordat in artikel 5.65 Bkl expliciet waarden worden gegeven die in het omgevingsplan opgenomen moeten worden, zal de motivatie bij het overnemen van die regels beperkt kunnen blijven.

De artikelen 5.66 t/m 5.73 Bkl geven mogelijkheden om af te wijken van de standaard- en grenswaarden uit artikel 5.65 Bkl. Dat kan bijvoorbeeld door het stellen van andere waarden voor toegelaten activiteit (artikel 5.66 Bkl), het opnemen van andere regels dan waarden (artikel 5.71 Bkl) of voor een activiteit, gezien de aard of locatie, geen waarden opnemen (artikel 5.66 Bkl). Deze afwijkingen op het toepassen van artikel 5.65 Bkl kunnen aanvaardbaar zijn maar er is wel een uitgebreidere toelichting nodig (artikel 5.64, lid 2, Bkl).

9.2 De inhoud van de overgedragen milieuregels over geluid door activiteiten

De uitgewerkte regels voor geluid door activiteiten staan in § 22.3.4 bruidsschat omgevingsplan.

Deze paragraaf bestaat uit 4 subparagrafen:

- § 22.3.4.1 Algemene bepalingen
- § 22.3.4.2 Geluid door activiteiten, anders dan door windturbines en windparken en civiele buitenschietbanen, militaire buitenschietbanen en militaire springterreinen
- § 22.3.4.3 Geluid door windturbines
- § 22.3.4.4 Geluid door civiele buitenschietbanen, militaire buitenschietbanen en militaire springterreinen

¹³ Windturbines in windparken zijn uitgezonderd in de bruidsschat. Voor de regelgeving voor windturbines loopt een apart project onder verantwoordelijkheid van IenW.

In § 22.3.4.1 bruidsschat omgevingsplan staan enkele algemene bepalingen die voor alle activiteiten die onder § 22.3.4 "Geluid" bruidsschat omgevingsplan gelden. Het betreft:

- Bepalingen die het toepassingsbereik verder afbakenen
 - Artikel 22.54 Toepassingsbereik
 - Artikel 22.55 Toepassingsbereik: eerbiedigende werking
- Bepalingen gericht op de werking van de beschermingsregels
 - Artikel 22.56 Geluid: meerdere activiteiten beschouwen als één activiteit
 - Artikel 22.57 Geluid: waar waarden gelden
 - Artikel 22.58 Geluid: functionele binding
 - Artikel 22.59 Geluid: voormalige functionele binding
- Bepalingen gericht op informatie en meldingsplichten
 - Artikel 22.60 Geluid: onderzoek
 - Artikel 22.61 Gegevens en bescheiden: rapport geluidonderzoek
 - Artikel 22.61a Gegevens en bescheiden

In de overige subparagrafen is het beschermingsniveau van geluid door activiteiten voor geluidgevoelige gebouwen van geluid door activiteiten vastgelegd:

§ 22.3.4.2

- Basisbepaling voor activiteiten (artikel 22.63, lid 1)
- Activiteiten op bedrijventerrein (artikel 22.63, lid 2)
- Activiteiten en binnenwaarden binnen in- en aanpandig geluidgevoelig gebouwen (artikel 22.63, lid 3)
- Tankstation (artikel 22.64)
- Agrarische activiteit (artikel 22.65)
- Glastuinbouwbedrijf binnen een glastuinbouwgebied (artikel 22.66)
- Activiteit waarvan de waarden in een gemeentelijke verordening staan (artikel 22.67)

§ 22.3.4.3

- Windturbines (Artikel 22.76)

§ 22.3.4.4

- Buitenschietsbanen en springterreinen (Artikel 22.80)

In § 22.3.4.2 bruidsschat omgevingsplan staan een aantal extra bepalingen die uitzonderingen op de daar vastgelegde beschermingsniveaus regelen. Een aantal hiervan zijn overgangsbepalingen zoals artikel 22.68 bruidsschat omgevingsplan (bestaande woonboten van voor 1 juli 2012 en artikel 22.69 bruidsschat omgevingsplan (eerbiedigende werking oude AMvB's). Andere uitzonderingen vinden hun oorsprong in een maatschappelijk belang. Voorbeelden hiervan zijn het uitsluiten van het geluid van spelende kinderen bij scholen en het geluid van de inzet van spoedeisende hulp (sirenes) bij het bepalen van de geluidniveaus (artikel 22.70 bruidsschat omgevingsplan).

9.3 Bestaande toestand van het milieu

9.3.1 Milieueffecten geluid door activiteiten

Het is niet mogelijk landelijk nauwkeurig in beeld te brengen wat de milieueffecten van het geluid door activiteiten waren op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet en het op dat moment overdragen van de regels, in relatie tot die overgedragen milieuregels. Er is namelijk beperkt landelijke informatie beschikbaar over de blootstelling aan geluid door bedrijven in het algemeen.

De Richtlijn omgevingslawaai is gericht op de monitoring van industrielawaai gelijk en hoger dan 55 dB L_{den} . De meeste activiteiten die onder de overgedragen milieuregels voor geluid vallen, moeten voldoen aan 50 dB(A) etmaalwaarde of lager. Meer inzicht is er in de hinderbeleving en slaapverstoring door het Onderzoek Beleving Woonomgeving, een jaarlijkse monitoring van onder andere hinder en slaapverstoring door geluid van het ministerie van IenW. Ook de Gezondheidsmonitors van onder andere de GGD'en (Gemeentelijke/gewestelijke gezondheidsdiensten), het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) brengen om de paar jaar de gezondheid, het welzijn en de leefstijl van de Nederlandse bevolking in kaart. Geluidhinder is daar een onderdeel van de vragenlijst.

Alle onderzoeken richten zich op het geluid door bedrijven in het algemeen. Er wordt dus geen onderscheid gemaakt tussen het geluid (en de daarbij behorende effecten) van de inrichtingen die onder het voormalige Activiteitenbesluit vielen, de vergunningplichtige Wm-inrichtingen en inrichtingen die op een gezondeer industrieterrein gevestigd zijn.

Om toch een globaal beeld te geven zijn hieronder de beschikbare gegevens gepresenteerd.

9.3.1.1 Richtlijn Omgevingslawaai

Beheerders van belangrijke infrastructuur en gemeenten binnen agglomeraties stellen iedere 5 jaar een geluidsbelastingkaart en een actieplan op. Deze verplichting komt voort uit de Europese richtlijn omgevingslawaai en is geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving. Hierbij moet voor de geluidsbelastingkaart voor industrie het geluid door bedrijven op gezondeer industrieterreinen, bedrijven gelegen in een concentratiegebied voor horeca of detailhandel en individuele bedrijven (met een grenswaarde van minimaal 55 dB L_{den} , of 50 dB L_{night} bij een geluidsgevoelig object) meegenomen worden.

Uit de laatst beschikbare overzicht gegevens blijkt de volgende blootstelling (Netherlands noise fact sheet 2021¹⁴):

Number of people exposed to high noise levels

	Lden >= 55 dB			Lnight >=50 dB		
	2007	2012	2017	2007	2012	2017
Road	2.078.200	3.392.200	3.461.000	1.139.100	1.867.300	1.959.400
Rail	478.200	172.800	312.500	235.200	105.800	180.700
Air	70.200	55.400	60.300	10.500	2.000	2.500
Industry	94.900	71.600	49.800	18.400	6.500	3.400

■ Lnight >=50 dB
 ■ Lden >= 55 dB

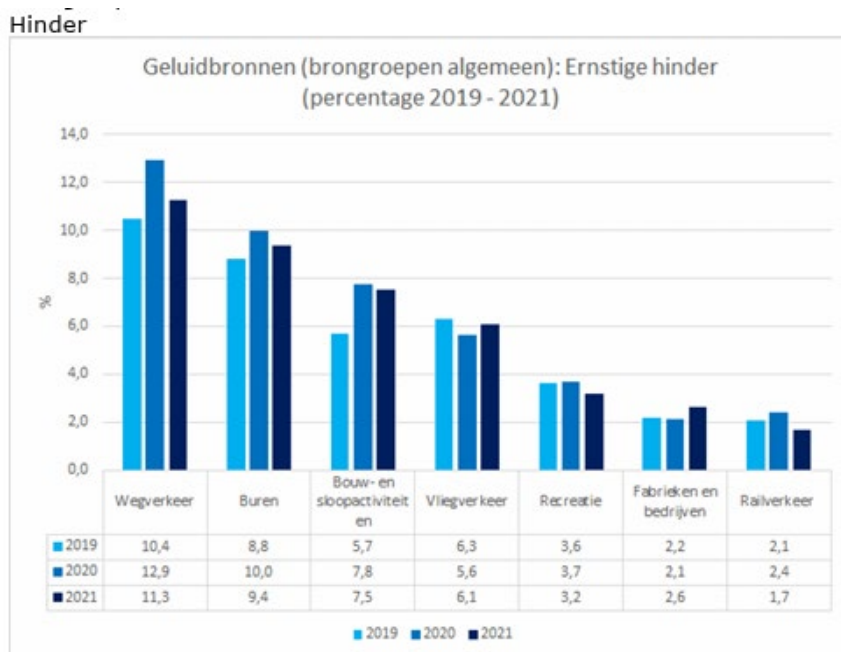
	YLD/yr	YLL/yr	DALYs/yr	DALYs/yr per 100000 inhabitants
Road	16.079	1.765	17.844	104
Rail	2.309	139	2.448	14
Air	335	17	352	2
Industry	74	10	84	0

Years of life lost (YLL), years lived with disability (YLD) and disability adjusted life years (DALYs) attributable to noise exposure. The disability weights used here are described in the WHO Environmental Noise Guidelines for the European Region (2018).

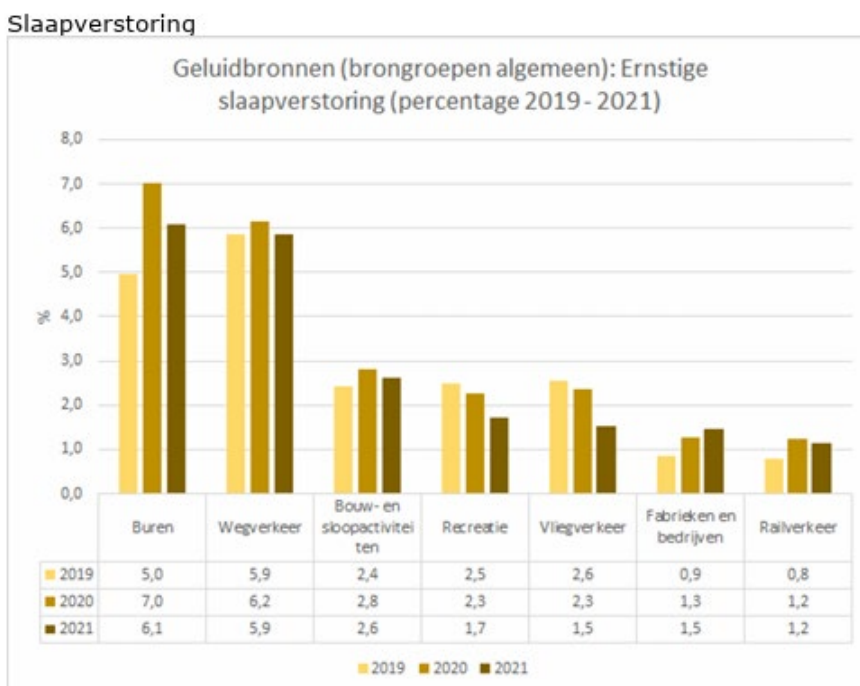
¹⁴ [Netherlands noise fact sheet 2021 — European Environment Agency \(europa.eu\).](https://www.euro.who.int/en/health-topics/environmental-noise/news-and-events/news/2021/04/netherlands-noise-fact-sheet-2021)

9.3.1.2 Onderzoek Beleving Woonomgeving

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) laat sinds 2019 jaarlijks een landelijke inventarisatie uitvoeren van hinder en slaapverstoring door geluid, geur, trillingen, bezorgdheid over veiligheid en gezondheid, woontevredenheid en verwachtingen over de woonomgeving (Onderzoek Beleving Woonomgeving' (OBW)). Uit de rapportage van het jaar 2012 komt voor ernstige hinder door geluid het volgende beeld naar voren:



Voor slaapverstoring vanwege geluid komt uit de inventarisatie het volgende beeld:



9.3.1.3 Gezondheidsmonitors

De Gezondheidsmonitors brengen de gezondheid, het welzijn en de leefstijl van de Nederlandse bevolking in kaart. De GGD'en, GGD GHOR Nederland, het RIVM en het CBS voeren dit onderzoek samen uit.

In 2020 is het laatste onderzoek uitgevoerd waarbij ook werd gevraagd naar de ervaren geluidhinder:¹⁵

		Nederland
Geluidhinder		
Ernstige geluidhinder weg > 50 km/uur	%	3,9
Ernstige geluidhinder weg < 50 km/uur	%	6,6
Ernstige geluidhinder door treinverkeer	%	1,2
Ernstige geluidhinder door vliegverkeer	%	3,7
Ernstige geluidhinder door burelen	%	7,2

Bron: Gezondheidsmonitor Volwassenen en Ouderen 2020, GGD'en, CBS en RIVM

In de vragenlijst van 2020 waren twee extra categorieën toegevoegd, bedrijven/industrie en windturbines/windmolens. De resultaten hiervan zijn in Statline niet beschikbaar.

9.4 Overgedragen milieuregels in historisch perspectief

9.4.1 Inleiding

De regels voor geluid door activiteiten in § 22.3.4 bruidsschat omgevingsplan zijn gebaseerd op de regels uit het voormalige Activiteitenbesluit. Maar ook in andere wettelijke instrumenten staan regels over geluid door activiteiten. Hieronder worden deze naast de voorgeschiedenis van de algemene regels voor geluid door activiteiten besproken.

In de Circulaire geluidhinder 1973 van het voormalige Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne werden de eerste concrete beleidsuitgangspunten voor het aspect geluid geformuleerd. Uitgangspunt voor de voorlopige grenswaarden, niet specifiek gericht op geluid door activiteiten, is het rapport "Assessment of noise with respect to community response"¹⁶. Deze ISO-richtlijn geeft een beoordelingssystematiek van geluid in de omgeving. Daarbij wordt uitgegaan van een basiscriterium, waarbij er correcties zijn voor de verschillende perioden van een dag. Ook wordt de omgevingstypering in de beoordelingssystematiek betrokken. Deze beoordelingssystematiek, die ook door de Gezondheidsraad in hun advies "Geluidhinder" uit 1972 was overgenomen, was de basis voor de Circulaire Industrielawaai 1979 en de zoneringsystematiek van de Wet geluidhinder (Wgh).

Ook in de instructieregels in § 5.1.4 Geluid van het Bkl is deze systematiek nog terug te vinden.

9.4.2 Wettelijke zonering industrieterreinen Wgh

Sinds 1982 bestond er op basis van de Wet geluidhinder een verplichte vestiging van aangewezen "grote lawaaimakers" op een industrieterrein met een geluidzone. Het gezoneerde industrieterrein en de daarbij horende geluidzone werd in het bestemmingsplan vastgelegd. Het geluid van alle bedrijven op het industrieterrein, dus ook van de niet-grote lawaaimakers, mocht niet meer bedragen dan 50 dB(A) op de zonegrens. Woningen en andere geluidgevoelige gebouwen in de zone hebben een vastgelegde maximale geluidbelasting (hogere (grens)waarden).

Deze grenswaarden werden bij de beoordeling van de vergunningaanvraag omgevingsvergunning milieu in acht genomen. Voor inrichtingen die onder het Activiteitenbesluit vielen, gold een aanvullende regel op het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau. Door een eis van 50 dB(A)

¹⁵ [StatLine – Gezondheidsmonitor: bevolking 18 jaar of ouder, regio, 2020 \(rivm.nl\)](https://statline.cbr.nl).

¹⁶ International Standardization Organization R 1996, 1971.

etmaalwaarde¹⁷ op 50 meter van de grens van de inrichting werd voorkomen dat in het zonebeheer dergelijke bedrijven te veel (niet gebruikte) geluidruimte toegedeeld kregen.

9.4.3 Bestemmingsplannen en niet wettelijke milieuzonering

In de naoorlogse ruimtelijke ordening in Nederland was functiescheiding de regel. Wonen in woonwijken en werken op bedrijventerreinen. In de Circulaire geluidhinder in 1972 werd dan ook gewezen op de mogelijkheden van gemeenten om geluidhinder te bestrijden zoals in structuur- en bestemmingsplannen.

Naast de wettelijk zonering van de Wet geluidhinder werd door de Vereniging Nederlandse gemeenten (VNG) in 1986 de Handreiking bedrijven en milieuzonering uitgebracht. Met het instrument milieuzonering wordt een scheiding tussen verschillende, vaak zich niet met elkaar verdragende, functies aangehouden en in het bestemmingsplan juridisch vastgelegd. In de handreiking van de VNG is een lijst van typen bedrijven opgenomen die inzichtelijk maakt welke milieuaspecten van belang zijn en in welke milieucategorie een bedrijf ingedeeld zou kunnen worden. Er is voor 600 verschillende typen bedrijvigheid in beeld gebracht welke richtafstand aan de orde is voor de aspecten geluid, geur, stof en externe veiligheid. De milieucategorie wordt bepaald op de maatgevende (grootste) afstand.

Wordt voldaan aan de richtafstand dan is in beginsel sprake van een aanvaardbare geluidbelasting. Als daar niet aan voldaan wordt dan moet met een akoestisch onderzoek berekend worden wat de geluidbelasting op woningen en andere geluidgevoelige gebouwen is. De toegestane geluidbelasting op woningen is in rustige woonwijken voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau 45 dB(A) overdag en 40 dB(A) in de avondperiode. Voor een gemengd gebied is dat voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau overdag 50 dB(A) en 45 dB(A) in de avondperiode. Bij overschrijding van deze waarden is planologische inpassing nog steeds mogelijk, er moet dan gemotiveerd worden waarom deze geluidbelasting in het concrete geval acceptabel is, waarbij de cumulatie met de reeds bestaande geluidbelasting moet worden betrokken in de besluitvorming.

Met de komst van de Wet ruimtelijke ordening (2008) kwamen er meer mogelijkheden om regels voor geluid door activiteiten in het bestemmingsplan op te nemen. Om de geluidruimte op gezonede industrieterreinen beter te verdelen hebben sommige gemeenten planregels gericht op geluidverkaveling in het bestemmingsplan opgenomen. In het kader van ruimtelijke inpassing werd ook steeds vaker, via de constructie van een voorwaardelijke verplichting, regels over geluid door activiteiten in het bestemmingsplan opgenomen.

9.4.4 Vergunningverlening milieu

De Hinderwet (uit 1875) stelde via een vergunningstelsel regels aan bedrijfsactiviteiten die hinderlijk, gevaarlijk en/of schadelijk waren voor de omgeving of het leefmilieu. De Hinderwet werd in 1993 vervangen door de Wet milieubeheer. De milieuvergunning van deze wet is in 2010 opgegaan als de omgevingsvergunning milieu in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), die op zijn beurt in 2024 is opgegaan in de Omgevingswet.

Circulaire Industrielawaai

Bij bedrijven die vielen onder de vergunningplicht van de Hinderwet werd sinds 1979 de Circulaire Industrielawaai de basis van de beoordeling van geluid door bedrijven. In deze circulaire was het "referentieniveau van het omgevingsgeluid" de toetssteen bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van industrielawaai door bedrijven. Deze mogelijkheid om aan te sluiten bij de bestaande akoestische kwaliteit van de omgeving vond zijn basis in de eerdergenoemde ISO-richtlijn. Op grond van een bestuurlijk afwegingsproces kon soms een hogere geluidsbelasting worden toegelaten. Als bovengrens op de geluidsgevoelige bestemming gold (voor woonomgevingen) in het algemeen de 50 dB(A) etmaalwaarde (de richtwaarde voor de gebiedstypering "Woonwijk in de stad"). Voor bestaande bedrijven kon een overschrijding van het

¹⁷ De etmaalwaarde 50 dB(A) werd gedefinieerd als:
- 50 dB(A) dagperiode (07.00 – 19.00 uur);
- 45 dB(A) avondperiode (19.00 – 23.00 uur);
- 40 dB(A) nachtperiode (23.00 – 07.00 uur).

referentieniveau van het omgevingsgeluid tot een maximum 55 dB(A) etmaalwaarde in sommige gevallen toelaatbaar worden geacht.

Handreiking industrielawaai en vergunningverlening

In 1998 kwam de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening uit. Deze handreiking biedt handvatten aan gemeenten om beleid ten aanzien van industrielawaai vast te stellen, bijvoorbeeld als aparte gemeentelijke nota industrielawaai. De handreiking is tot stand gekomen in gezamenlijk overleg tussen het voormalige Ministerie van VROM, de VNG, het IPO en het bedrijfsleven (VNO/NCW).

In deze handreiking wordt gepleit voor een gebiedsgerichte benadering waarbij per type gebied een grenswaarde in een gemeentelijke nota wordt vastgelegd. Deze grenswaarde is, uitgaande van de bestaande akoestische kwaliteit van een gebied, met name gebaseerd op de geluidskwaliteit die de gemeente op langere termijn voor een bepaald gebied nastreeft.

Het beschermingsniveau in deze handreiking sluit aan bij de Circulaire Industrielawaai uit 1979. Deze beoordelingssystematiek is ook als hoofdstuk 4 opgenomen in de handreiking. De handreiking werd tot voor kort nog gehanteerd door gemeenten die geen eigen geluidbeleid hebben opgesteld bij vergunningverlening op grond van de Wabo voor de omgevingsvergunning milieu (de handreiking werd overigens ook toegepast bij het stellen van maatwerkvoorschriften op basis van het Activiteitenbesluit).

Gezoneerde industrieterrein

Bij vergunningplichtige bedrijven die gevestigd waren op een gezoneerd industrieterrein werd bij de beoordeling van de aanvraag (artikel 2.14 Wabo) de geldende grenswaarden van de Wgh in acht genomen.

9.4.5 Algemene regels voor geluid door activiteiten

De totstandkoming van de algemene regels voor geluid door activiteiten kan worden opgedeeld in drie perioden. De eerste generatie AMvB's trad in werking in de jaren tachtig van de vorige eeuw, de tweede generaties AMvB's rond de eeuwwisseling en tot slot de inwerkingtreding van het voormalige Activiteitenbesluit in 2008. In het Activiteitenbesluit werden de meeste AMvB's, die gericht waren op specifieke activiteiten, samengevoegd.

Eerste generatie AMvB's

In 1988 werden de eerste algemene regels, waaronder regels over geluid, voor bepaalde categorieën inrichtingen van kracht. Voorbeelden hiervan zijn het Besluit slagerijen Hinderwet en het Besluit brood- en banketbakkerijen Hinderwet. Directe aanleiding voor de eerste algemene (milieu)regels voor bedrijven was het Actieplan "Deregulering van overheidsregelingen" uit 1983. Er waren geen milieuhygiënische redenen om de regels van geluid door bedrijven in algemene regels op te nemen. Dit blijkt ook uit de regels over geluid door bedrijven in de verschillende AMvB's.

Het beschermingsniveau voor geluid door bedrijven (geen getalswaarden maar het heersend referentieniveau) in deze AMvB's sloot aan bij het beschermingsniveau uit de Circulaire Industrielawaai 1979. Voor een aantal type woonomgevingen waren er richtwaarden opgenomen (om bepaling van het referentieniveau te voorkomen). De afhankelijkheid van de normering aan de typering van de woonomgeving leverde veel discussies op. Daarbij waren er relatief veel akoestische onderzoeken nodig naar het referentieniveau: zowel in de gevallen dat er discussie was over de gebiedstypering, als in de gevallen dat een (bestaand) bedrijf niet aan de richtwaarde kon voldoen.

Tweede generaties AMvB's

Ongeveer in dezelfde tijd als de eerder aangehaalde Handreiking "Industrielawaai en vergunningverlening" werd ontwikkeld, werd begonnen met de vernieuwing van de opzet van de algemene regels voor bedrijven. Doel daarvan was regels die het bedrijfsleven onnodig belasten, te verminderen en te vereenvoudigen en de wetgevingskwaliteit te verbeteren. Uitgangspunten voor de nieuwe opzet van de AMvB's waren daarbij onder andere de voorschriften beperken tot

wat strikt noodzakelijk is, het accent op doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften en flexibilisering door middel van nadere eisen. Het bestaande beschermingsniveau voor geluid door bedrijven stond hierbij niet ter discussie. Deze vernieuwing was mede gebaseerd op een onderzoek naar de praktijkervaringen van gemeenten met de eerste generatie AMvB's.

Zowel voor bestaande als nieuwe bedrijven werd in beginsel de voorkeursgrenswaarde van de Wet geluidhinder opgenomen als de standaard geluidnorm L_{Aeq} . Voor het buitenniveau betekende dat een etmaalwaarde van 50 dB(A), voor het binnenniveau van in- of aanpandige woningen een etmaalwaarde van 35 dB(A).

Het Besluit horeca, sport- en recreatie-inrichtingen was in 1998 de eerste AMvB met een nieuwe opzet. Naast het bovenstaande beschermingsniveau kende de tweede generatie de mogelijkheid tot het stellen van nadere eisen. De wetgever was zich ervan bewust dat een algemene regel niet in alle gevallen tot een adequaat beschermingsniveau leidde. In de nota van toelichting bij de nadere eisen werd gewezen op het gedachtegoed uit de Handreiking Industrielawaai en vergunningverlening.

Deze opzet en dit beschermingsniveau zijn ook terug te vinden in andere vernieuwde AMvB's die daarop volgde en waarbij de eerste generatie AMvB's werden ingetrokken. Daarbij werden sommige AMvB's samengevoegd en de werkingssfeer uitgebreid.

Activiteitenbesluit

Met de inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit in 2008 kwamen de meeste algemene regels over geluid door activiteiten uit de tweede generatie AMvB's in één besluit te staan. Ook werden er meer categorieën bedrijven onder het Activiteitenbesluit gebracht. Tot 2016 zijn in verschillende tranches steeds meer categorieën bedrijven onder de werking van het Activiteitenbesluit gebracht. De verschillen tussen categorieën bedrijven in aard, maar ook in omvang en impact op de omgeving namen toe. Dit had zijn weerslag op de uitbreiding en diversiteit in de regels voor geluid door bedrijven.

In lijn met het beschermingsniveau van de tweede generatie AMvB's was voor bestaande als nieuwe bedrijven in beginsel de voorkeursgrenswaarde van de Wet geluidhinder opgenomen als de standaard geluidsnorm; het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau ($L_{ar, LT}$). Voor het buitenniveau betekende dat een etmaalwaarde van 50 dB(A) en voor het binnenniveau van in- of aanpandige woningen een etmaalwaarde van 35 dB(A). Voor de toegestane maximale geluidsniveaus zijn waarden gesteld die overeenkwamen met de grenzen zoals opgenomen in de voormalige besluiten alsmede de gangbare praktijk bij vergunningverlening. Uitgangspunt daarbij was dat met deze normen doorgaans een acceptabele geluidskwaliteit in de zin van geluidsbeleving en risico's voor de persoonlijke gezondheid, in de directe omgeving van het bedrijf wordt bereikt.

Het Activiteitenbesluit bevatte oorspronkelijk de mogelijkheid voor gemeenten om bij verordening gebieden aan te wijzen waar de normering hoger of lager kan liggen dan de standaard geluidsnorm. Uit de nota van toelichting: *"Geluid is bij uitstek een milieuaspect dat betrekking heeft op de directe leefomgeving en voornamelijk een rol speelt op lokale schaal. Per gebiedstype kan blijken dat de standaardnorm niet passend is. Daarom wordt de systematiek uit Handreiking Industrielawaai en vergunningverlening, die ook in enkele ingetrokken besluiten op grond van artikel 8.40 van de Wm vorm had gekregen, voortgezet. Het is bijvoorbeeld goed denkbaar dat een gemeente in een drukke binnenstad een hogere geluidswaarde wil toelaten dan in een rustige woonwijk of landelijk gebied. In een verordening kan het gemeentebestuur een hogere of lagere norm vaststellen."*¹⁸

Het toepassen van een dergelijke gebiedsnormering moest wel gezien worden vanuit een breder wettelijk kader: *"Overigens moet primair het ruimtelijke ordeningsinstrument ingezet worden om per deelgebied binnen de gemeente een bepaalde (akoestische) kwaliteit te bereiken. Dit kan bijvoorbeeld door middel van het bestemmingsplan inrichtingen die doorgaans veel geluid produceren te weren uit bepaalde gebieden."*

Dit artikel zou in werking treden na het opstellen van een modelverordening door de VNG. Het artikel is echter nooit in werking getreden. De bestaande gebiedsgerichte regelingen uit de vervallen AMvB's werden onder het overgangsrecht gebracht.

¹⁸ Stb. 2007, 415, p. 119.

Nieuw was het 5 dB(A) lagere beschermingsniveau voor woningen op een bedrijventerrein. Hiermee werd aangesloten bij de Handreiking Industrielawaai en vergunningverlening, waarin wordt geadviseerd om bij vergunningverlening uit te gaan van het ter plaatse heersende referentieniveau. Deze aanvulling volgde logischerwijs uit het feit dat meer categorieën bedrijven onder het Activiteitenbesluit kwamen te vallen. Hieronder vielen ook veel bedrijven die veelal op een bedrijventerrein gevestigd zijn.

Voor agrarische inrichtingen gold in grote lijnen het regime uit het Besluit landbouw milieubeheer en voor glastuinbouwbedrijven in een glastuinbouwgebied in grote lijnen het regime uit het Besluit glastuinbouw. De buitenschietbanen werden in 2016 toegevoegd. Door het specifieke karakter van het geluid kregen deze een eigen normenkader.

9.5 Inhoud en achtergrond van de overgedragen milieuregels

9.5.1 Algemene bepalingen

De onderstaande bepalingen hebben betrekking op het goed functioneren van de bepalingen over geluid door activiteiten in de overgedragen milieuregels. Deze bepalingen worden verder niet besproken.

- Maatwerkvoorschriften (artikel 22.45)
- Meerdere activiteiten beschouwen als één activiteit (artikel 22.56)
- Waar waarden gelden (artikel 22.57)
- Functionele binding (artikel 22.58)
- Voormalige functionele binding (artikel 22.59)
- Onderzoek (artikelen 22.60 en 22.61)
- Gegevens en bescheiden gezoneerd industrieterrein (artikel 22.61a)
- Registratieverplichtingen en meet en rekenbepalingen (artikelen 22.74, 22.77, 22.78, 22.81 en 22.82)

9.5.2 Basisbepaling voor activiteiten (artikel 22.63, lid 1)

Tekst bepaling

1. Met het oog op het voorkomen of het beperken van geluidhinder is het geluid door een activiteit op een geluidgevoelig gebouw, niet hoger dan de waarde, bedoeld in tabel 22.3.1.

Tabel 22.3.1 Waarde voor geluid op een geluidgevoelig gebouw

	07.00 – 19.00 uur	19.00 - 23.00 uur	23.00 - 07.00 uur
Langtijdgemiddelde beoordelingsniveau $L_{A,r,LT}$ als gevolg van activiteiten	50 dB(A)	45 dB(A)	40 dB(A)
Maximaal geluidniveau $L_{A,max}$ als gevolg van activiteiten	70 dB(A)	65 dB(A)	60 dB(A)

Achtergrond

In deze bepaling staat het basisbeschermingsniveau voor geluid door activiteiten zoals dat gold voor inrichtingen die vielen onder het voormalige Activiteitenbesluit. Dit is een voortzetting van het basisbeschermingsniveau zoals dat gold in eerdere AMvB's op grond van artikel 8.40 van de Wet milieubeheer¹⁹. Zowel voor bestaande als nieuwe bedrijven werd in beginsel de voorkeursgrenswaarde van de Wet geluidhinder opgenomen als de standaard geluidnorm L_{Aeq} . Voor

¹⁹ Op 1 januari 2008 hebben twaalf branchegerichte algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) plaatsgemaakt voor één "Activiteitenbesluit milieubeheer". Dit waren AMvB's met algemene regels gebaseerd op artikel 8.40 Wet milieubeheer (voor niet-vergunningplichtige inrichtingen) en op artikel 8.44 Wet milieubeheer (voor vergunningplichtige inrichtingen).

het geluid op de gevel van geluidgevoelige gebouwen betekende dat een etmaalwaarde van 50 dB(A).

Bij het opstellen van de regels voor geluid in het Activiteitenbesluit en ook bij zijn voorgangers heeft de wetgever zich gerealiseerd dat een dergelijk basisbeschermingsniveau (los van de al geldende uitzonderingen) niet in alle gevallen afdoende zou zijn. Uitgangspunt van de normstelling in het Activiteitenbesluit was dat de gestelde norm voor de meeste gevallen passend moest zijn, zodat in een zo beperkt mogelijk aantal gevallen afwijking door middel van maatwerk, al dan niet via een verordening, nodig was. Het kan daarbij zowel gaan om aanscherping als verruiming ten opzichte van de standaardnorm. De noodzaak tot toepassing kan afhankelijk zijn van de aard en kenmerken van de omgeving van een inrichting als mede vanuit bedrijfseconomische redenen. In de overgedragen milieuregels is het toepassingsbereik verbreed tot ook de vergunningplichtige (milieubelastende) activiteiten.

9.5.3 Activiteiten op bedrijventerrein (artikel 22.63, lid 2)

Tekst bepaling

1. Met het oog op het voorkomen of het beperken van geluidhinder is, in afwijking van het eerste lid, het geluid van een activiteit die wordt verricht op een Activiteitenbesluit-bedrijventerrein, op een geluidgevoelig gebouw op dat terrein, niet hoger dan de waarde, bedoeld in tabel 22.3.2.

Tabel 22.3.2 Waarde voor geluid op een geluidgevoelig gebouw gelegen op een Activiteitenbesluit-bedrijventerrein

	07.00 – 19.00 uur	19.00 – 23.00 uur	23.00 – 07.00 uur
Langtijdgemiddelde beoordelingsniveau $L_{A,r,LT}$ als gevolg van activiteiten	55 dB(A)	50 dB(A)	45 dB(A)
Maximaal geluidniveau $L_{A,max}$ als gevolg van activiteiten	75 dB(A)	70 dB(A)	65 dB(A)

Achtergrond

Het voormalige Activiteitenbesluit kende in artikel 2.17, lid 3, de regeling dat voor geluidgevoelige gebouwen op bedrijventerreinen (geen gezoneerde industrieterreinen zijnde) de waarden op de gevel 5 dB(A) hoger ligt dan de standaard-etmaalwaarde van 50 dB(A). Deze bepaling was nieuw bij de inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit. Deze aanvulling volgde logischerwijs uit het feit dat toentertijd meer categorieën bedrijven onder het Activiteitenbesluit kwamen te vallen. Hieronder vielen ook veel bedrijven (type A- type B inrichtingen) die veelal op een bedrijventerrein gevestigd waren. Met dat beschermingsniveau werd aangesloten bij de handreiking Industrielawaai en vergunningverlening, waarin wordt geadviseerd om bij vergunningverlening uit te gaan van het ter plaatse heersende referentieniveau.

In Bijlage 1 bij de bruidsschat is een definitie "Activiteitenbesluit-bedrijventerrein" opgenomen. Daarbij is aangesloten bij de definitie van het begrip bedrijventerrein uit het voormalige Activiteitenbesluit. Daarin ging het om een cluster aaneengesloten percelen met overwegend bedrijfsbestemmingen, binnen een in een bestemmingsplan als bedrijventerrein aangewezen gebied.

Van belang is om te realiseren dat dit beschermingsniveau onder de overgedragen milieuregels ook in principe geldt voor bedrijven met een vergunningplicht voor milieubelastende activiteiten. Voor bedrijven met een omgevingsvergunning milieu van voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet gelden de daarbij horende geluidvoorschriften of als maatwerkvoorschriften omgevingsplan of als voorschriften bij een omgevingsvergunning voor een milieubelastende

activiteit (artikel 4.13 Invoeringswet Omgevingswet). Voor deze laatste situatie is een voorrangsbepaling opgenomen in artikel 22.1, lid 2, bruidsschat omgevingsplan.²⁰

9.5.4 Binnenwaarden binnen in- en aanpandig geluidgevoelig gebouw (artikel 22.63, lid 4)

Tekst bepaling

3. Met het oog op het voorkomen of het beperken van geluidhinder is het geluid door een activiteit, in een geluidgevoelige ruimte binnen een in- of aanpandig geluidgevoelig gebouw, niet hoger dan de waarde, bedoeld in tabel 22.3.3.

Tabel 22.3.3 Waarde voor geluid in een geluidgevoelige ruimte binnen een in- of aanpandig geluidgevoelig gebouw

	07.00 – 19.00 uur	19.00 - 23.00 uur	23.00 - 07.00 uur
Langtijdgemiddelde beoordelingsniveau $L_{A,r,LT}$ als gevolg van activiteiten	35 dB(A)	30 dB(A)	25 dB(A)
Maximaal geluidniveau $L_{A,max}$ als gevolg van activiteiten	55 dB(A)	50 dB(A)	45 dB(A)

Achtergrond

Deze bepaling is overgenomen uit artikel 2.17 van het voormalige Activiteitenbesluit. Deze waarden gelden in geluidsgevoelige ruimten van in- en aanpandige geluidgevoelige gebouwen. Hiermee werd voor de bescherming van het binnenmilieu bij de inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit afgeweken van de systematiek van de oude AMvB's op grond van de Wet milieubeheer en aangesloten bij de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening

9.5.5 Tankstation (artikel 22.64)

Tekst bepaling

1. Met het oog op het voorkomen of het beperken van geluidhinder is, in afwijking van artikel 22.63, eerste, derde en vierde lid, het geluid door het bieden van gelegenheid voor het tanken van motorvoertuigen van derden, op een geluidgevoelig gebouw, niet hoger dan de waarde, bedoeld in tabel 22.3.4.

Tabel 22.3.4 Waarde voor geluid op een geluidgevoelig gebouw door het bieden van gelegenheid voor het tanken van motorvoertuigen van derden

	07.00 – 21.00 uur	21.00 - 07.00 uur
Langtijdgemiddelde beoordelingsniveau $L_{A,r,LT}$ als gevolg van activiteiten	50 dB(A)	40 dB(A)
Maximaal geluidniveau $L_{A,max}$ als gevolg van activiteiten	70 dB(A)	60 dB(A)

2. De in het eerste lid opgenomen maximale geluidniveaus $L_{A,max}$ zijn niet van toepassing op laden en lossen in de periode tussen 07.00 en 21.00 uur.

²⁰ Op basis van deze bepaling zijn de regels in afdeling 22.3 niet van toepassing, voor zover zo'n vergunningvoorschrift geldt. De uitdrukking 'voor zover' betekent 'in de mate dat'. Dat houdt in dat alleen die voorschriften van afdeling 22.3 van dit omgevingsplan buiten toepassing blijven waarvoor voorschriften in de omgevingsvergunning zijn gesteld. Als bijvoorbeeld de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit voor geluid alleen voorschriften met waarden bevat, dan blijft artikel 22.63 van het omgevingsplan met geluidwaarden voor geluidgevoelige gebouwen buiten toepassing.

Achtergrond

Sinds het voormalige Besluit tankstations milieubeheer uit 1994 gelden er voor tankstations algemene regels. Hierbij gelden afwijkende beoordelingsperioden. Deze waren gebaseerd op het bestaande patroon van brandstofverkoop in de avondperiode (na een werkdag). Zoals in de nota toelichting op dat besluit is aangegeven kwamen bij benzinestations een avondopenstelling tot circa 21:00 uur veelvuldig voor.²¹ Deze avondopenstelling leidde in de praktijk niet tot een zodanig klachtenpatroon dat openstelling van benzinestations in de avonduren landelijk zou moeten worden beperkt. Deze afwijkende beoordelingsperioden zijn beleidsneutraal overgenomen in het voormalige Activiteitenbesluit.

9.5.6 Agrarische activiteit (artikel 22.65)

Tekst bepaling

Artikel 22.65 waarden voor geluidgevoelige gebouwen: agrarische activiteit, niet zijnde een glastuinbouwbedrijf dat is gelegen in een glastuinbouwgebied

1. Met het oog op het voorkomen of het beperken van geluidhinder is, in afwijking van artikel 22.63, eerste lid, het geluid door een activiteit waarvan agrarische activiteiten de kern vormen, maar dat geen glastuinbouwbedrijf is dat is gelegen in een glastuinbouwgebied, op een geluidgevoelig gebouw, niet hoger dan de waarde, bedoeld in tabel 22.3.5.

Tabel 22.3.5 Waarde voor geluid op een geluidgevoelig gebouw door een agrarische activiteit, niet zijnde een glastuinbouwbedrijf dat is gelegen in een glastuinbouwgebied

	06.00 – 19.00 uur	19.00 – 22.00 uur	22.00 – 06.00 uur
Langtijdgemiddelde beoordelingsniveau $L_{Ar,LT}$ veroorzaakt door de vast opgestelde installaties en toestellen	45 dB(A)	40 dB(A)	35 dB(A)
Maximaal geluidniveau L_{Amax} als gevolg van activiteiten	70 dB(A)	65 dB(A)	60 dB(A)

2. Met het oog op het voorkomen of het beperken van geluidhinder is, in afwijking van artikel 22.63, derde lid, het geluid door een activiteit waarvan agrarische activiteiten de kern vormen, maar dat geen glastuinbouwbedrijf is dat is gelegen in een glastuinbouwgebied, in geluidgevoelige ruimten binnen een in- of aanpandig geluidgevoelig gebouw, niet hoger dan de waarde, bedoeld in tabel 22.3.6

Tabel 22.3.6 Waarde voor geluid in geluidgevoelige ruimten binnen in- of aanpandige geluidgevoelige gebouwen, door een agrarische activiteit, niet zijnde een glastuinbouwbedrijf dat is gelegen in een glastuinbouwgebied.

	06.00 – 19.00 uur	19.00 – 22.00 uur	22.00 – 06.00 uur
Langtijdgemiddelde beoordelingsniveau $L_{Ar,LT}$ veroorzaakt door de vast opgestelde installaties en toestellen	35 dB(A)	30 dB(A)	25 dB(A)
Maximaal geluidniveau L_{Amax} als gevolg van activiteiten	55 dB(A)	50 dB(A)	45 dB(A)

3. Bij het bepalen van het maximaal geluidniveau (L_{Amax}), bedoeld in het eerste en tweede lid, blijft buiten beschouwing het geluid als gevolg van:
 - a. laden en lossen en het in- en uitrijden van landbouwtractoren of motorvoertuigen met beperkte snelheid, in de periode tussen 06.00 uur en 19.00 uur;
 - b. laden en lossen in de periode tussen 19.00 uur en 06.00 uur, voor zover dat ten hoogste één keer in die periode plaatsvindt; en

²¹ Stb. 1994, 53, p. 55.

- c. het wassen van kasdekken in de periode tussen 19.00 uur en 6.00 uur.

Achtergrond

Het beschermingsniveau uit deze bepaling kwam oorspronkelijk uit het Besluit landbouw milieubeheer. Dit besluit was de laatste van wat de tweede generatie AMvB's is en trad in werking eind 2006. In 2013 is het beschermingsniveau van dit besluit voortgezet in het voormalige Activiteitenbesluit.

De waarden van het beschermingsniveau uit deze bepaling gelden alleen voor stationaire bronnen. Daarnaast zijn er afwijkende beoordelingsperioden (06.00–19.00 uur (dag), 19.00–22.00 uur (avond) en 22.00–06.00 uur (nacht)).

Voor dit beschermingsniveau werd aangesloten bij de Handreiking Industrielawaai en vergunningverlening. De Handreiking beveelt voor landelijke gebieden met veel agrarische activiteiten een etmaalwaarde van 45 dB(A) aan. De inrichtingen die onder de werkingssfeer van dit besluit vallen, zijn meestal in dergelijke gebieden gevestigd. De onderbouwing dat alleen stationaire bronnen worden meegenomen is gebaseerd op het feit dat mobiele geluidsbronnen, zoals tractoren, in beginsel slechts korte tijd op het terrein van landbouwbedrijven en gemechaniseerde loonbedrijven aanwezig zijn. De werkzaamheden worden primair ergens anders op akkerbouwpercelen en weilanden uitgevoerd. In het voormalige Activiteitenbesluit was er de mogelijkheid om in voorkomende gevallen via maatwerkvoorschriften met technische voorzieningen en gedragsregels aanzienlijke en ongewenste geluidniveaus vanwege werkzaamheden en activiteiten te voorkomen. In de overgedragen milieuregels is een brede mogelijkheid tot het stellen van een maatwerkvoorschrift opgenomen.

9.5.7 Glastuinbouwbedrijf binnen een glastuinbouwgebied (artikel 22.66)

Tekst bepaling

1. Met het oog op het voorkomen of het beperken van geluidhinder is, in afwijking van artikel 22.63, eerste lid, het geluid door een glastuinbouwbedrijf dat is gelegen in een glastuinbouwgebied, op een geluidgevoelig gebouw, niet hoger dan de waarde, bedoeld in tabel 22.3.7.

Tabel 22.3.7 Waarde voor geluid op een geluidgevoelig gebouw door een glastuinbouwbedrijf binnen een glastuinbouwgebied

	06.00 – 19.00 uur	19.00 – 22.00 uur	22.00 – 06.00 uur
Langtijdgemiddelde beoordelingsniveau $L_{Ae,LT}$ als gevolg van activiteiten	50 dB(A)	45 dB(A)	40 dB(A)
Maximaal geluidniveau L_{Amax} als gevolg van activiteiten	70 dB(A)	65 dB(A)	60 dB(A)

2. Met het oog op het voorkomen of het beperken van geluidhinder is in afwijking van artikel 22.63, derde lid, het geluid door een glastuinbouwbedrijf dat is gelegen in een glastuinbouwgebied, in geluidgevoelige ruimten binnen een in- of aanpandig geluidgevoelig gebouw, niet hoger dan de waarde, bedoeld in tabel 22.3.8.

Tabel 22.3.8 Waarde voor geluid in geluidgevoelige ruimten binnen in- en aanpandige geluidgevoelige gebouwen, door een glastuinbouwbedrijf binnen een glastuinbouwgebied

	06.00 – 19.00 uur	19.00 – 22.00 uur	22.00 – 06.00 uur
Langtijdgemiddelde beoordelingsniveau $L_{Ar,LT}$ als gevolg van activiteiten	35 dB(A)	30 dB(A)	25 dB(A)
Maximaal geluidniveau L_{Amax} als gevolg van activiteiten	55 dB(A)	50 dB(A)	45 dB(A)

3. Bij het bepalen van het maximaal geluidniveau (L_{Amax}), bedoeld in het eerste en tweede lid, blijft buiten beschouwing het geluid als gevolg van:
 - a. het laden en lossen in de periode tussen 06.00 uur en 19.00 uur;
 - b. het laden en lossen in de periode tussen 19.00 uur en 06.00 uur, voor zover dat ten hoogste één keer in de genoemde periode plaatsvindt; en
 - c. het wassen van kasdekken in de periode tussen 19.00 uur en 6.00 uur.

Achtergrond

Het beschermingsniveau in deze bepaling kent zijn oorsprong in het voormalige Besluit glastuinbouw (inwerkingtreding in 2002). Het besluit kende wat betreft het beschermingsniveau een aanpassing van de beoordelingsperiode voor de nacht ten opzichte van het daarvoor geldende Besluit tuinbouwbedrijven met bedekte teelt (van 23:00 – 6:00 uur naar 22:00 – 06:00 uur). Deze was gebaseerd op de bedrijfsvoering en de aard van dergelijke gebieden. In 2013 is het eerstgenoemde besluit opgegaan in het voormalige Activiteitenbesluit. Het verschil in afbakening van de beoordelingsperioden is daarbij in stand gebleven.

9.5.8 Gemeentelijke verordening (artikel 22.67)

Tekst bepaling

1. Als een activiteit wordt verricht in een concentratiegebied voor horecabedrijven of in een concentratiegebied voor detailhandel en ambachtsbedrijven dat bij of krachtens een voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet vastgestelde gemeentelijke verordening als zodanig is aangewezen en waarin andere waarden zijn opgenomen dan de waarden, bedoeld in artikel 22.63, gelden de waarden die zijn opgenomen in die verordening.
2. Als een agrarische activiteit wordt verricht in een gebied waarvoor bij of krachtens een voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet vastgestelde gemeentelijke verordening andere waarden gelden voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau ($L_{Ar,LT}$) op geluidgevoelige gebouwen, bedoeld in de artikelen 22.65, eerste lid, en 22.66, eerste lid, gelden de waarden die zijn opgenomen in die verordening.

Achtergrond

In het voormalige Activiteitenbesluit stond een mogelijkheid om bij of krachtens een gemeentelijke verordening in een horecaconcentratiegebied of in een concentratiegebied voor detailhandel andere normen te laten gelden, dan de standaardnormen. Deze mogelijkheid was ook in eerdere AMvB's op grond van de Wet milieubeheer opgenomen. Op grond van artikel 8.2.2 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet blijven die regels zoals opgenomen in een gemeentelijke verordening (in veel gevallen in de Algemene Plaatselijke Verordening) nog gelden. Artikel 22.67 bruidsschat omgevingsplan zorgt ervoor dat de waarden uit die verordening voorrang hebben op de waarden zoals opgenomen in het (tijdelijk deel) van het omgevingsplan. Het gaat bijvoorbeeld om aangewezen horecaconcentratiegebieden en om regels over onversterkte muziek

9.5.9 Buitenschietbanen (artikel 22.80)

Tekst bepaling

Met het oog op het voorkomen of het beperken van geluidhinder is het geluid door een activiteit als bedoeld in artikel 22.79 op een geluidgevoelig gebouw ten hoogste 50 $B_{s,dan}$.

Achtergrond

Het specifieke karakter van schietgeluid maakt dat al sinds 1979 (Circulaire Schietlawaai) er een afwijkende beoordelingsmethode bestaat. Voor militaire schietbanen was de gehanteerde beoordeling vastgelegd in Beleidsstandpunt Militair Schietgeluid. Op 1 januari 2016 is het geluid van buitenschietbanen onder het voormalige Activiteitenbesluit gebracht. Dit beschermingsniveau uit artikel 3.160 Activiteitenbesluit is overgenomen in de bruidsschat. Het toepassingsbereik is ten opzichte van het voormalige Activiteitenbesluit uitgebreid met militaire springterreinen.

9.5.10 Uitzonderingen op het beschermingsniveau

In dit onderdeel worden de bepalingen besproken die uitzonderingen maken op de eerder besproken bepalingen over het beschermingsniveau voor geluid door activiteiten in verschillende situaties.

9.5.10.1 Laden lossen in dagperiode: uitzondering voor L_{Amax} (artikel 22.63)

Tekst bepaling

4. De in het eerste tot en met derde lid opgenomen maximale geluidniveaus L_{Amax} zijn niet van toepassing op het laden en lossen in de periode tussen 07.00 en 19.00 uur.

Achtergrond

Met deze bepaling worden de maximale geluidniveaus L_{Amax} behorende bij laad- en losactiviteiten van activiteiten die vallen onder § 22.3.4.2 niet meegenomen bij de toetsing aan immissiewaarden.

Onder het voormalige Activiteitenbesluit en haar voorgangers was ook al bepaald gedurende de dagperiode de normstelling voor piekgeluiden niet van toepassing was op laad- en losactiviteiten. In de praktijk blijken overschrijdingen van piekwaarden door laad- en losactiviteiten gedurende de dagperiode, in het algemeen niet tot hinder te leiden.

9.5.10.2 Bescherming van bestaande woonboten van voor 1 juli 2012 (artikel 22.68)

Tekst bepaling

Voor een drijvende woonfunctie is de waarde 5 dB(A) hoger dan de waarden, bedoeld in de artikelen 22.63, eerste lid, 22.64, eerste lid, 22.65, eerste lid en 22.66, eerste lid, als de locatie van de drijvende woonfunctie voor 1 juli 2012:

- a. voor een woonschip was bestemd; of
- b. in een gemeentelijke verordening is aangewezen om door een drijvende woonfunctie te worden ingenomen en:
 - i. voor 1 juli 2022 voor een woonschip is bestemd; of
 - ii. de aanwezigheid van een woonschip voor 1 juli 2022 in dit omgevingsplan is toegelaten.

Achtergrond

Vanaf de invoering van geluidproductieplafonds voor hoofd(spoor)wegen waren ligplaatsen voor woonboten vanaf 1 juli 2012 aangewezen als geluidsgevoelige terreinen. In het voormalige Activiteitenbesluit was hiervoor een overgangsregeling opgenomen om te voorkomen dat bedrijven zouden worden geconfronteerd met een aanscherping van de geluidnormering voor bestaande situaties.

9.5.10.3 Eerbiedigende werking (artikel 22.69)

Tekst bepaling

1. Voor een activiteit waarop artikel 2.17a, derde lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer, zoals dat besluit luidde voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet, van toepassing was, blijven het eerste en tweede lid van dat artikel gelden.

2. Voor een activiteit waarop artikel 2.17a, zesde lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer, zoals dat besluit luidde voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet, van toepassing was, blijft dat lid gelden.

Achtergrond

In artikel 2.17a van het voormalige Activiteitenbesluit waren een aantal overgangsbepalingen opgenomen voor bedrijven die nog onder de werkingssfeer van de eerste generatie AMvB's op grond van het vervallen artikel 8.40 Wet milieubeheer vielen. Deze hadden onder andere betrekking op de hoogte van het beschermingsniveau (5 dB lager beschermingsniveau) en dat de immissiewaarden voor bepaalde AMvB's niet golden bij bedrijfswoningen van derden. Deze overgangsbepalingen gaan dus terug op situaties van minimaal 20 jaar geleden.

9.5.10.4 Buiten beschouwing laten van geluidbronnen (artikel 22.70)

Tekst bepaling

1. Bij het bepalen van de geluidniveaus, bedoeld in de artikelen 22.63 tot en met 22.69 en 22.71, blijft buiten beschouwing:
 - a. het geluid door de inzet van motorvoertuigen of helikopters voor spoedeisende medische hulpverlening, ongevallenbestrijding, brandbestrijding, gladheidbestrijding en het vrijmaken van de weg na een ongeval;
 - b. het stemgeluid van personen op een onverwarmd en onoverdekt terrein, tenzij dit terrein kan worden aangemerkt als een binnenterrein;
 - c. het stemgeluid van bezoekers op het open terrein bij sport- of recreatieactiviteiten;
 - d. het stemgeluid van kinderen op een onverwarmd of onoverdekt terrein dat onderdeel is van een instelling voor het primair onderwijs, in de periode vanaf een uur voor aanvang van het onderwijs tot een uur na beëindiging van het onderwijs;
 - e. het stemgeluid van kinderen op een onverwarmd of onoverdekt terrein dat onderdeel is van een instelling voor kinderopvang;
 - f. het geluid voor het oproepen tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging of het bijwonen van godsdienstige of levensbeschouwelijke bijeenkomsten en lijkplechtigheden, en ook het geluid in verband met het houden van deze bijeenkomsten of plechtigheden;
 - g. het geluid van het traditioneel ten gehore brengen van muziek tijdens het hijsen en strijken van de nationale vlag bij zonsopkomst en zonsondergang op militaire terreinen;
 - h. het ten gehore brengen van muziek wegens het oefenen door militaire muziekkorpsen in de buitenlucht gedurende de dagperiode met een maximum van twee uur per week op militaire terreinen;
 - i. het ten gehore brengen van onversterkte muziek, behalve voor zover daarvoor bij gemeentelijke verordening regels zijn gesteld; en
 - j. het traditioneel schieten, bedoeld in paragraaf 22.3.21, behalve voor zover daarvoor bij gemeentelijke verordening regels zijn gesteld.
2. Bij het bepalen van het maximale geluidniveau (L_{Amax}), bedoeld in de artikelen 22.63 tot en met 22.67 en 22.69, blijft buiten beschouwing het geluid als gevolg van:
 - a. het komen en gaan van bezoekers bij een activiteit waarvan horeca-, sport- of recreatieactiviteiten de kern vormen; of
 - b. het verrichten in de open lucht van sportactiviteiten of activiteiten die hiermee in nauw verband staan.
3. De maximale geluidniveaus (L_{Amax}), bedoeld in de artikelen 22.63 tot en met 22.69, zijn tussen 23.00 en 7.00 uur niet van toepassing op aandrijfgeluid van motorvoertuigen bij het laden en lossen als:
 - a. voor die activiteit het in die periode geldende maximale geluidniveau (L_{Amax}) niet te bereiken is door het treffen van maatregelen; en
 - b. het niveau van het aandrijfgeluid op een afstand van 7,5 m van het motorvoertuig niet hoger is dan 65dB(A).

Achtergrond

Deze bepaling is een voortzetting van artikel 2.18, eerste tot en met vierde lid, van het voormalige Activiteitenbesluit. Het bevat een verbijzondering voor het bepalen van het geluidsniveau van een inrichting. Daarbij worden een aantal specifieke geluidbronnen buiten beschouwing gelaten.

Redenen daarvoor zijn meestal een bepaald maatschappelijk belang waarbij het voldoen aan de immissiewaarden en/of het treffen van maatregelen niet of nauwelijks mogelijk is. Voorbeelden hiervan zijn het geluid van spoedeisende inzet van hulpvoertuigen en het stemgeluid door spelende kinderen op een speelplaats op school.

9.5.10.5 Waar waarden gelden op een gezoneerd industrieterrein (artikel 22.71)

Tekst bepaling

Als de activiteit wordt verricht op een gezoneerd industrieterrein of op een industrieterrein waarvoor geluidproductieplafonds als omgevingswaarden zijn vastgesteld, gelden de waarden van het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau ($L_{A,r,LT}$), bedoeld in de artikelen 22.63, lid 1, en 22.64, lid 1, ook op een afstand van 50 m vanaf de begrenzing van de locatie waarop de activiteit wordt verricht.

Achtergrond

Deze bepaling is in zijn aard ongewijzigd overgenomen uit het Activiteitenbesluit. De bedoeling van deze aanvullende bepaling aan activiteiten op een gezoneerd industrieterrein is om in het kader van zonebeheer de (in de meeste gevallen ook niet noodzakelijke) geluidruimte van de voormalige type-A en -B-inrichtingen niet afhankelijk te laten zijn van de afstand tot een aanwezig geluidgevoelig gebouw. Het dichtstbijzijnde geluidgevoelig gebouw kan voor een activiteit op een industrieterrein namelijk op grote afstand zijn gelegen, waardoor onduidelijk is wat de werkelijke geluidruimte van een dergelijk bedrijf nu is. Deze bepaling in de bruidsschat is niet gericht op de bescherming tegen geluid door activiteiten. Deze bescherming wordt voor buiten de zone gelegen geluidgevoelige gebouwen immers geboden door de zone en voor binnen de zone gelegen geluidgevoelige gebouwen door de vastgelegde hogere waarde voor het geluid van alle op het gezoneerde industrieterrein gevestigde bedrijven.

9.5.10.6 Stomen van grond (artikel 22.72)

Tekst bepaling

1. Bij het bepalen van de geluidniveaus, bedoeld in de artikelen 22.63 tot en met 22.69, blijft het geluid veroorzaakt door het stomen van grond met een installatie van derden, buiten beschouwing.
2. Bij het stomen van grond met een installatie van derden worden maatregelen of voorzieningen getroffen die betrekking hebben op:
 - a. de periode waarin het stomen van grond plaatsvindt;
 - b. de locatie waarop de installatie wordt opgesteld; en
 - c. het aanbrengen van geluidbeperkende voorzieningen op de locatie waarop de activiteit wordt verricht.

Achtergrond

Deze bepaling kent zijn oorsprong in het voormalige Besluit landbouw milieubeheer en het voormalige Besluit glastuinbouw. In bedrijven waar het systeem van substraatteelt niet wordt toegepast, maar waar in de grond wordt geteeld, moet op gezette tijden ontsmetting van de grond plaatsvinden. Dit geschiedt door de grond te stomen.

Grondstomen vindt niet vaker dan enkele keren per jaar plaats. De frequentie hangt af van het te telen gewas. Gelet op de frequentie van het grondstomen en het feit dat het een activiteit is die door derden wordt uitgevoerd, kan deze activiteit niet worden beschouwd als een representatieve bedrijfssituatie.

9.5.10.7 Festiviteiten (artikel 22.73)

Tekst bepaling

1. De waarden, bedoeld in de in artikelen 22.63 tot en met 22.71, zijn voor zover de naleving van deze normen redelijkerwijs niet kan worden gevegd, niet van toepassing op dagen of dagdelen in verband met de viering van:
 - a. festiviteiten die bij of krachtens gemeentelijke verordening zijn aangewezen, in de gebieden in de gemeente waarvoor die verordening geldt; en
 - b. andere festiviteiten die plaatsvinden op de locatie waarop de activiteit wordt verricht, waarbij het aantal bij of krachtens die verordening aan te wijzen dagen of dagdelen per gebied of categorie van bedrijfssector kan verschillen en niet meer bedraagt dan twaalf per kalenderjaar.
2. Een festiviteit die ten hoogste een etmaal duurt, maar die zowel voor als na 00.00 uur plaatsvindt, wordt beschouwd als plaatshebbende op één dag.

Achtergrond

Bij het vieren van incidentele festiviteiten en activiteiten met een maatschappelijk belang, kan niet altijd voldaan worden aan de gestelde geluidsvoorschriften. De gemeenteraad kon daarom bij verordening vaststellen dat gedurende bepaalde perioden de geluidsvoorschriften niet gelden. Deze bepaling komt oorspronkelijk uit het voormalige Besluit horeca, sport- en recreatie-inrichtingen. Met het voormalige Activiteitenbesluit werd deze mogelijkheid voor festiviteiten ook aan andere inrichtingen geboden, bijvoorbeeld voor het geven van een personeelsfeest of het houden van een open dag. Vrijwel alle gemeenten hebben hun eigen uitwerking van deze bevoegdheid in een gemeentelijke verordening opgenomen.

9.6.9.6 Varianten en de onderbouwing daarvan

De bepalingen voor geluid door activiteiten in de overgedragen milieuregels richten zich grofweg op de voormalige inrichtingen van de Wet milieubeheer. Daarbij bestrijken ze een grote variëteit aan activiteiten en zijn ze deels ook gekoppeld aan de ligging van activiteiten in bepaalde gebieden. Bij de beschrijving van de varianten is niet gekozen voor een opzet waarbij alle bepalingen voor geluid door activiteiten als één samenhangend systeem zouden worden behandeld en daarvoor verschillende varianten zouden worden uitgewerkt, omdat dit vanwege de complexiteit niet haalbaar is. Om recht te doen aan de variëteit is gekozen om voor de volgende bepalingen varianten uit te werken:

- Artikel 22.63, lid 1: Basisregel voor activiteiten
- Artikel 22.63, lid 2: Activiteiten op bedrijventerrein
- Artikel 22.65: Agrarische activiteit

Deze keuze sluit ook aan bij de systematiek van artikel 5.65 (standaardwaarden en grenswaarden) Bkl.

Langtijdgemiddeld beoordelingsniveau

Een verdere inperking is dat in de beschreven varianten alleen uit wordt gegaan van het beschermingsniveau gebaseerd op het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau. Er wordt dus niet ingegaan op de geluidnormering van piekgeluiden. De belangrijkste reden is dat de geluidsnormering van piekgeluiden, ten opzichte van het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau, meestal een minder grote invloed heeft op de omgeving. Overigens is in de instructieregels in het Bkl een (deels) andere normering voor piekgeluiden opgenomen dan in het voormalige Activiteitenbesluit en de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening. De waarden voor piekgeluid in het Bkl liggen getalsmatig boven de normering uit het Activiteitenbesluit, die nog wel is opgenomen in de bruidsschat omgevingsplan. Uit onderzoek²² blijkt namelijk dat slaapverstoring, waartegen de pieknorm bescherming moet bieden, met name wordt bepaald door de snelheid waarmee het geluid toeneemt (de zogenaamde stijgsnelheid) en minder afhankelijk is van het maximale geluidniveau dat tijdens een geluidgebeurtenis uiteindelijk wordt bereikt. Op

²² Kamerstukken I 2016/17, 33118, P.

basis van dit onderzoek is bij het opstellen van het Bkl gekozen voor nieuwe normering. Daarbij is onderscheid gemaakt in de normering van piekgeluiden door transportmiddelen, waarbij het geluidniveau relatief langzaam toe- en afneemt, en andere piekgeluiden, waarbij het geluid vaak snel stijgt.

Bepalingen waarvoor geen varianten zijn uitgewerkt

De overige via de bruidsschat overgedragen milieuregels die gericht zijn op het beschermingsniveau van geluid door activiteiten worden om verschillende redenen in deze paragraaf niet verder uitgewerkt:

- De instructieregels van paragraaf 5.1.4.2 geven geen ruimte:
 - artikel 22.63, lid 4 (Binnenwaarden binnen in- en aanpandig geluidgevoelig gebouw)
 - artikel 22.80 (Buitschietbanen en springterreinen)
- Er is een lopende herziening van de regels.
Dit is het geval voor artikel 22.76 (windturbines), in het kader van deze herziening is al een MER gemaakt.
- De huidige regels zijn al op gemeentelijk niveau uitgewerkt.
Dit geldt voor artikel 22.67 (concentratiegebied voor horecabedrijven of in een concentratiegebied voor detailhandel en ambachtsbedrijven). Deze al bestaande lokale regels kunnen, aangepast aan de systematiek van de Omgevingswet, overgezet worden naar het omgevingsplan.
- De bepalingen uit de bruidsschat passen niet (goed) in de nieuwe systematiek van de regels in het omgevingsplan, zijn in sommige situaties in strijd met de instructieregels en komen relatief weinig voor. Het gaat daarbij om:
 - Artikel 22.64 (tankstations)
 - Artikel 22.66 (glastuinbedrijf binnen een glastuinbouwgebied).

9.6.1 Varianten voor de basisregel voor geluid door activiteiten

In deze paragraaf worden varianten besproken die in de plaats kunnen komen van artikel 22.63, lid 1, omgevingsplan (de basisregel) om geluidgevoelige gebouwen te beschermen tegen het geluid door activiteiten. Daarbij geldt de voorwaarde dat deze varianten voldoen aan de instructieregels van § 5.1.4.2 Bkl.

Daarbij wordt het toepassingsbereik van de artikelen 22.41 j° 22.54 bruidsschat omgevingsplan aangehouden (grofweg de voormalige inrichtingen Wet milieubeheer). Dat houdt in dat voor locatie toegelaten activiteiten die wel onder de instructieregels van § 5.1.4.2 Bkl vallen, maar niet onder het toepassingsbereik van de bruidsschat, geen onderdeel uitmaken van de beschouwingen in dit milieueffectrapport. Het gaat hier bijvoorbeeld om op een locatie toegelaten evenementen, maar ook speelveldjes en dergelijke.

Daarnaast geldt de basisregel ook niet voor situaties waarvoor andere beschermingsregels in het omgevingsplan zijn opgenomen, bijvoorbeeld activiteiten op een bedrijventerrein of agrarische activiteiten. Deze activiteiten komen aan de orde in paragrafen 9.2 respectievelijk 9.3.

Achtergronden bij artikel 22.63, lid 1, bruidsschat

De basisregel voor geluid door activiteiten geldt voor een grote variëteit aan activiteiten die gelegen zijn in verschillende typen gebieden zoals (rustige) woonwijken, gemengde gebieden en het buitengebied.

Een rustige woonwijk karakteriseert zich vooral door een sterke functiescheiding. Naast de functie wonen, zullen daar in principe alleen (in beperkte mate) activiteiten worden toegelaten met weinig of geen milieu-impact en/of die activiteiten die functioneel verbonden zijn met een wijk (bijvoorbeeld lichte horeca, kinderopvang scholen en huisgebonden beroepen).

Een gemengd gebied karakteriseert zich juist door functiemenging. De functies wonen, bedrijvigheid en andere functies liggen dicht bij elkaar. In de eerder aangehaalde VNG-Handreiking Bedrijven en milieuzonering wordt een gemengd gebied gedefinieerd als "een gebied met een matige tot sterke functiemenging. Direct naast woningen komen andere functies voor zoals winkels, horeca en kleine bedrijven. Ook lintbebouwing in het buitengebied met overwegend agrarische en andere bedrijvigheid kan als gemengd gebied worden beschouwd. Gebieden die direct langs de hoofdinfrastructuur liggen, behoren eveneens tot het omgevingstype gemengd

gebied." Hieruit blijkt dat in dat kader naast de feitelijke functiemening ook de verhoogde milieubelasting een reden kan zijn om een gebied als gemengd gebied aan te duiden.

Tussen gemengde gebieden kunnen de verschillen groot zijn. In sommige gebieden ligt meer de nadruk op wonen en wordt deze gecombineerd met lichte bedrijvigheid. In gemengde gebieden die ontstaan zijn uit een transformatie van een bedrijventerrein kunnen er locaties zijn waar activiteiten zijn toegelaten die gezien hun aard op een bedrijventerrein thuishoren. Relatief vaak zijn op dergelijke locaties bedrijven gevestigd met een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit. Onder de systematiek van de Wet milieubeheer vielen dergelijke vergunningplichtige bedrijven niet onder het voormalige Activiteitenbesluit. Onder de Omgevingswet vallen ze nu in principe wel onder de basisregel van artikel 22.63, lid 1, bruidsschat omgevingsplan. Er geldt een voorrangsbepaling (artikel 22.1, lid 2, bruidsschat omgevingsplan, zie voetnoot 20). Voor nieuw op te richten bedrijven op dergelijke locaties (passend binnen de ruimtelijke regels van het tijdelijk deel omgevingsplan) geldt in principe de basisregel. In het buitengebied zijn er, vaak gelegen in lintbebouwing of aan verbindingswegen, ook bedrijfsmatige activiteiten gevestigd. De dichtheid aan geluidgevoelige gebouwen is daar laag en ook de afstand tussen activiteiten en geluidgevoelige gebouwen is gemiddeld gezien groter. De basisregel artikel 22.63, lid 1, bruidsschat omgevingsplan is dus van toepassing op veel verschillende in het omgevingsplan toegelaten activiteiten die gelegen kunnen zijn in veel verschillende type omgevingen.

Bij het opstellen van algemene regels voor milieu in het verleden is het standpunt van het Rijk geweest dat de ruimtelijke ordening het primaire kader is om vestiging van milieubelastende activiteiten te kanaliseren. Er werd voor de algemene milieuregels uitgegaan van een zorgvuldig gemeentelijk planologisch afwegingsproces en vestigingsbeleid. Bij het opstellen van algemene regels voor geluid heeft de wetgever zich daarbij gerealiseerd dat een gekozen basisbeschermingsniveau (los van de al geldende uitzonderingen) niet in alle gevallen afdoende zou zijn. Uitgangspunt van de normstelling in het Activiteitenbesluit was dat de gestelde norm voor de meeste gevallen passend moest zijn, zodat in een zo beperkt mogelijk aantal gevallen afwijking door middel van maatwerk, al dan niet via een verordening, nodig was. Het kon daarbij zowel gaan om aanscherping als verruiming ten opzichte van de standaardnorm. De noodzaak tot toepassing kon afhankelijk zijn van de aard en kenmerken van de omgeving van een inrichting als mede vanuit bedrijfseconomische redenen.

Van die mogelijkheid tot maatwerk hebben gemeenten in het verleden gebruik gemaakt. Niet alleen om in bestaande situaties een afdoende beschermingsniveau te garanderen, maar ook om bij de ruimtelijke inpassing van nieuwe geluidgevoelige gebouwen de geluidruimte van toegelaten activiteiten te garanderen.

Algemene aandachtspunten bij milieueffectbeoordeling van activiteiten

Uit het voorgaande volgt dat het milieueffect van de basisregel op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet mede werd bepaald door:

- ruimtelijke keuzes in het bestemmingsplan. Omdat de bestemmingsplannen via het overgangsrecht onderdeel zijn geworden van het omgevingsplan, werken deze ruimtelijke keuzes ook onder het nieuwe recht een-op-een door.
- het onder het voorheen geldende recht in de vorm van maatwerkvoorschriften toegepaste maatwerk op de regels van het Activiteitenbesluit, waarvan de basisregel opvolger is. Die maatwerkvoorschriften zijn via het overgangsrecht omgezet in maatwerkvoorschriften op de overgedragen regel.

Het is voor de milieueffectbeoordeling van belang of de gemeente bij het vaststellen van de regels die de basisregel vervangen kiest voor dezelfde systematiek, waarbij per locatie waar de regel geldt aandacht nodig blijft voor de ruimtelijke keuze en toepassen van een maatwerkbevoegdheid, of dat de gemeente (een deel van) dit maatwerk al in de vastgestelde regels over geluid voor verschillende locaties in het omgevingsplan inbouwt.

Voor zover de systematiek van de basisregel wordt voortgezet is het van belang op welke wijze de gemeente het ruimtelijk beleid en de inzet van de maatwerkbevoegdheid vormgeeft, en of de gemeente deze vertaalt in beoordelingsregels voor een binnenplans vergunningstelsel of beleidsregels. Ook de invulling van overgangsrecht bij overgang van de overgedragen regel naar een nieuwe omgevingsplanregel kan voor de milieueffectbeoordeling van belang zijn.

Ten opzichte van de referentiesituatie bieden de overgedragen milieuregels meer ruimte voor inzet van maatwerkvoorschriften. Dit heeft ermee te maken dat de maatwerk mogelijkheden in de overgedragen milieuregels in lijn met de keuzes gemaakt bij het Bal uitgaan van de systematiek "maatwerk is mogelijk, tenzij uitgesloten", terwijl het Activiteitenbesluit uitging van de systematiek "maatwerk is alleen mogelijk, indien expliciet aangegeven".

Het verschil kan worden geïllustreerd aan de hand van het vijfde lid van artikel 2.20 van het Activiteitenbesluit:

5. Het bevoegd gezag kan bij maatwerkvoorschrift bepalen welke technische voorzieningen in de inrichting worden aangebracht en welke gedragsregels in acht worden genomen teneinde aan geldende geluidsnormen te voldoen.

Dit lid legde een koppeling tussen de bij maatwerkvoorschrift op te leggen maatregelen en de geldende geluidsnorm. De vraag is dan, of ook een maatwerkvoorschrift kan worden gesteld, als wel aan de geldende geluidsnorm wordt voldaan, maar door redelijkerwijs te vergen maatregelen een betere bescherming van de omgeving mogelijk is (bijvoorbeeld door de wijze waarop geluidbronnen binnen het bedrijf worden gepositioneerd, als daar verschillende reële mogelijkheden voor zijn).

In de systematiek van de overgedragen milieuregels is evident dat het juridische kader het via een maatwerkvoorschrift verplichten van een dergelijke maatregel mogelijk maakt. Dit volgt uit artikel 22.45 bruidsschat omgevingsplan. Het al dan niet gebruiken van die mogelijkheid is vervolgens een inhoudelijke afweging. Dit kan positieve milieueffecten hebben in situaties dat door middel van eenvoudige maatregelen geluidhinder kan worden beperkt, ook als (net) aan de etmaalwaarde wordt voldaan.

Keuze voor varianten

Naast de D0 variant worden beschreven:

- een variant waar gemeentebreed een hogere of lagere waarde wordt gehanteerd (D1),
- een gebieds-/locatie gerichte variant (D2),
- een variant waar de regel gedeeltelijk wordt geschrapt (D3) en
- een rijksregelvariant (R).

Er is ook een variant denkbaar om met een binnenplanse vergunningplicht het geluid van activiteiten te reguleren. Er is niet voor gekozen om deze uit te werken. In dergelijke varianten zal het omgevingsplan bij deze binnenplanse vergunningplicht beoordelingsregels moeten opnemen. De instructieregels van paragraaf 5.1.4.2 gelden ook voor deze beoordelingsregels. Zo moeten deze beoordelingsregels meegenomen worden bij de onderbouwing van de aanvaardbaarheid van geluid (artikel 5.59 Bkl). Ook zullen de grenswaarden gerespecteerd moeten worden. Daarnaast zal een binnenplanse vergunning alleen gelden voor de activiteit waarvoor deze is aangevraagd en niet voor andere toegelaten activiteiten op die locatie. Een binnenplanse vergunning heeft een limitatief-imperatief karakter en moet verleend worden als voldaan wordt aan de in het omgevingsplan opgenomen beoordelingsregels (artikel 8.0a Bkl). In toekomstige wijzigingen van het omgevingsplan zal bij de beoordeling van de milieueffecten van deze locatie dus uitgegaan moeten worden van wat mogelijk is op basis van de binnenplanse vergunningplicht en niet van wat is vergund aan een op dat moment aanwezige activiteit.

Nog een denkbare variant zou kunnen zijn het hanteren van een andere dosismaat, dat wil zeggen een andere grootheid en eenheid voor de normstelling dan de grootheden langtijdgemiddeld beoordelingsniveau en maximaal geluidniveau en de eenheid dB(A) die in de overgedragen milieuregels voor de algemeen geldende normen zijn gehanteerd. In enkele gevallen zoals bij windturbines en schietbanen is in de overgedragen milieuregels uitgegaan van andere dosismaten, die voor die specifieke activiteiten een beter passende normering mogelijk maken. Het Bkl gaat in basis uit van een benadering gebaseerd op langtijdgemiddeld beoordelingsniveau en dB(A) en geeft de gemeente ook de ruimte om andere grootheden te hanteren. Het ligt voor de hand dat de gemeente voor algemeen geldende regels de standaard dosismaten blijft hanteren. Dit is een algemeen geaccepteerde benadering die zich al jarenlang in de praktijk bewijst. Een gemeente kan ervoor kiezen om voor een specifieke activiteit uit te gaan van andere dosismaten en zal daarbij de keuze daarvoor moeten motiveren. Een variant die uitgaat van andere dosismaten wordt hier verder niet beschouwd.

9.6.1.1 Variant D0: voortzetting van de bruidsschatregel, gebiedsbreed

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

Beschrijving variant

Het uitgangspunt van deze variant is dat een gemeente voor het gehele grondgebied een basisregel van 50 dB(A) etmaalwaarde opneemt voor geluid door op een locatie toegelaten activiteiten. Daarbij wordt het toepassingsbereik voor deze variant beperkt tot die activiteiten waarvoor ook artikel 22.63, lid 1, bruidsschat omgevingsplan gold.

Een volledig uniforme regeling is echter op zichzelf geen redelijk alternatief, omdat bij toepassing van de basisregel niet wordt voldaan aan artikel 4.2, lid 1, Omgevingswet (evenwichtige toedeling van functies aan locaties) en/of de centrale instructieregel in artikel 5.59 Bkl. Het gaat dan bijvoorbeeld om locaties waarbij in het verleden activiteiten zijn toegelaten die meer geluidruimte nodig hadden. Of om locaties waarbij juist een beter beschermingsniveau nodig was en dat dit via een maatwerkvoorschrift of een omgevingsvergunning milieu Wabo is geregeld.

In deze variant bevat het omgevingsplan daarom overgangsrecht dat eerbiedigende werking biedt voor de twee volgende situaties:

- Op locaties waarbij bedrijven zijn toegelaten die een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit vergunningplicht hebben.
- Op locaties waarbij in het verleden via een maatwerkvoorschrift een hoger dan wel lager beschermingsniveau is vastgelegd.

Op locaties die betere bescherming vereisen, zoals een rustige woonwijk, blijft net als onder de Wet ruimtelijke ordening en het Activiteitenbesluit de noodzaak bestaan om via de toelatingsregels voor activiteiten en/of toepassing van de bevoegdheid om voor individuele activiteiten of locaties afwijkende eisen te stellen te borgen dat het geluid aanvaardbaar is.

Ook bij de andere beschreven varianten kan deze inperking aan de orde zijn.

Elementen die bij de keuze voor deze variant een rol spelen

- De grootte van het gemeentelijk grondgebied.
- De ruimtelijke verdeling van toegelaten activiteiten.
- Het aantal activiteiten en locaties waarvoor uitzonderingen gemaakt moeten worden op de hoofdregel.
- Het behoud van voldoende milieuruimte op bedrijventerreinen.

Instructieregels geluid door activiteiten Bkl

- In een omgevingsplan wordt rekening gehouden met het geluid door activiteiten op geluidgevoelige gebouwen (art. 5.59, lid 1, Bkl).
- Een omgevingsplan voorziet erin dat het geluid door één activiteit op geluidgevoelige gebouwen aanvaardbaar is (art. 5.59, lid 2, Bkl).
- Aan artikel 5.59, tweede lid, wordt voldaan door toepassing te geven aan artikel 5.65 (art. 5.64, lid 1, Bkl).

Onderbouwing van de wijziging omgevingsplan

Door de verdere inperkingen van het toepassingsbereik én het gebruik van de standaardwaarden uit artikel 5.65 Bkl kan hier worden volstaan met een summiere onderbouwing op basis van artikel 5.64, lid 1, Bkl.

Borging in het omgevingsplan

- Welke activiteiten op de locaties worden toegelaten (volgt uit systematiek).
- Voor welke activiteiten de waarden gelden.
- Geometrische begrenzing van waar de regel geldt (volgt uit systematiek omgevingsplan).
- De toepasselijke standaardwaarden uit tabel 5.65.1 (art. 5.65 Bkl).
- Wat één activiteit is (volgt uit systematiek).
- (De geldende grenswaarden in- en aanpandige geluidgevoelige gebouwen) (art. 5.65 Bkl).

- Waar de waarden gelden (art. 5.60 Bkl).
- Eerbiedigende werking voor bestaande activiteiten (art. 5.6, lid 5, Bkl).

Milieueffecten ten opzichte van de referentiesituatie

Als de gemeente als opvolger van de basisregel gemeentebreed een vergelijkbare regel met 50 dB(A) etmaalwaarde opneemt zal het vaststellen van de nieuwe regel geen milieueffecten hebben, onder de voorwaarde dat:

- daarbij de eerbiedigende werking van eerder individueel toegepast maatwerk in vergunningen of maatwerkvoorschriften via overgangsrecht wordt gecontinueerd;
- in het omgevingsplan op een vergelijkbare wijze als voorheen onder het bestemmingsplan wordt omgegaan met het onderwerp geluid bij toedelen van functies aan locaties, en het eventueel via een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit afwijken van die toedeling, en
- maatwerkvoorschriften op een vergelijkbare wijze als voorheen worden ingezet voor "finetunen".

9.6.1.2 Variant D1: gemeentebreed hanteren van een hogere of lagere waarde

Beschrijving variant

Het uitgangspunt van deze variant is dat een gemeente voor het gehele grondgebied een basisregel voor de etmaalwaarde opneemt in dB(A) voor geluid door op een locatie toegelaten activiteiten, met een andere waarde dan 50. Verdere eigenschappen van deze variant zoals werkings sfeer en overgangsrecht zijn hierbij op dezelfde manier nodig als bij variant D0. Ook zal dan op dezelfde manier als bij de variant D0 de samenhang tussen de etmaalwaarde en de ruimtelijke keuzes in het omgevingsplan, de vergunning voor een omgevingsplanactiviteit en individuele maatwerkbevoegdheid een rol spelen. Hieronder wordt globaal ingegaan op de mogelijke milieueffecten bij een hogere of lagere etmaalwaarde dan 50 dB(A).

Variant hogere waarde op een gebouw:

De in het omgevingsplan opgenomen waarde op de gevel van een gebouw bepaalt in combinatie met de geluidwering van de uitwendige scheidingsconstructie welk geluidniveau in het gebouw wordt veroorzaakt. Bij moderne gebouwen zal de geluidwering vaak beter zijn dan bij oudere gebouwen, zodat bij een hoger niveau op de gevel toch aan de vereiste grenswaarde voor het geluid in verblijfsruimten kan worden voldaan. In de referentiesituatie is het stellen van een hogere waarde op een gebouw mogelijk bij maatwerkvoorschrift. Het Bkl biedt de ruimte om dit ook bij omgevingsplan te doen, wat door aanpassing van de overgedragen milieuregels vorm kan krijgen. Zowel bij maatwerkvoorschrift als decentrale regel is gewaarborgd dat het stellen van die hogere waarde vanuit de specifieke locatie moet worden beschouwd, waarbij ook het blijven voldoen aan de grenswaarde in verblijfsruimten in het gebouw getoetst wordt en ook rekening wordt gehouden met het effect van meerdere geluidbronnen. Een variant die deze hogere waarde op een gebouw voor het hele grondgebied zou vastleggen slaat deze locatiespecifieke beoordeling over. Het potentiële milieueffect van het stellen van een gemeentebrede hogere waarde is daarmee ook in hoge mate locatiespecifiek.

Het stellen van een hogere waarde verandert op zich niets aan de uitvoering van bestaande activiteiten, de bestaande toedeling van functies aan locaties en de ligging van geluidgevoelige gebouwen. Er ontstaat in theorie ruimte voor meer geluidproductie (of omgekeerd voor het plaatsen van nieuwe geluidgevoelige gebouwen), maar of dit ook daadwerkelijk benut wordt, hangt af van de plaatselijke omstandigheden. Zo zal bijvoorbeeld het stellen van een hogere waarde dan 50 dB(A) voor activiteiten op locaties waar volgens de functietoedeling uitsluitend activiteiten in kantoorgebouwen mogen plaats vinden niet snel leiden tot een hogere geluidbelasting op geluidgevoelige gebouwen.

Als activiteiten die een hogere waarde op het gebouw mogen veroorzaken daarvan daadwerkelijk gebruik zouden maken, zou dat leiden tot hogere geluidniveaus in een deel van de gebouwen en ook daarbuiten. Bij een verhoging van de standaardwaarde tot 55 dB tijdens de dagperiode – zoals in de overgedragen milieuregels al geldt voor een geluidgevoelig gebouw op een Activiteitenbesluit-bedrijventerrein (artikel 22.63, lid 2, bruidsschat omgevingsplan) – zou nieuwbouw die gebouwd is sinds de invoering van een eis aan de geluidwering in het voormalige Bouwbesluit op zichzelf beschouwd voldoen aan de grenswaarde van 35 dB tijdens de dagperiode (binnenwaarde, artikel 5.66 Bkl) omdat de vereiste geluidwering minimaal 20 dB is (nu artikel 4.102 Bbl). Op grond van jurisprudentie is het hanteren van 20 dB geluidwering als uitgangspunt ook voor bestaande bouw geaccepteerd, maar in bijzondere gevallen wordt een geluidwering van 20 dB niet gehaald. Als een gemeente kiest voor een hogere waarde is een beoordeling van de

gevolgen voor oudere bestaande bouw nodig. Bovendien is een beoordeling nodig van de aanvaardbaarheid van de cumulatie met het geluid van andere activiteiten of geluidbronsoorten. Dit vergt locatiespecifieke beoordelingen die de gemeente zelf moet maken.

Variant lagere waarde op een gebouw:

Een nieuwe basisregel die een lagere waarde op een gebouw vastlegt heeft in grote lijnen twee effecten voor activiteiten:

- voor activiteiten die op het moment van vastleggen van die waarde minder geluid op een gebouw veroorzaken heeft de waarde geen directe gevolgen, maar begrenst de waarde de mogelijkheden om in het vervolg meer geluid te veroorzaken, zonder een voorafgaande individuele of gebiedsgerichte beoordeling;

- voor activiteiten die op het moment van vastleggen van die waarde meer geluid veroorzaken betekent dat in beginsel dat geluid op het gebouw waar de waarde wordt overschreden moet worden beperkt, tenzij het bevoegd gezag naar aanleiding van een individuele of gebiedsgerichte beoordeling alsnog meer geluid toelaat. Omdat dit hoge administratieve lasten en bestuurslasten zou veroorzaken, zou voor bestaande bedrijven die meer geluid op de gevel veroorzaken overgangsrecht nodig zijn. Als dit overgangsrecht de bestaande geluidniveaus voorop zou stellen vallen de gevolgen voor de bestaande activiteiten weg. Voor nieuwe activiteiten en nieuwe geluidgevoelige gebouwen zou in beginsel een strengere regime gelden. Initiatiefnemers voor nieuwe activiteiten kunnen individueel om een verruimend maatwerkvoorschrift vragen, of zouden bij wijziging van het omgevingsplan of via een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit om hogere waarden kunnen vragen omdat aan de grenswaarden voor het geluid in verblijfsruimten in een gebouw ook bij hogere waarden op de gevel kan worden voldaan. Het stellen van een lagere waarde moet wel rekening houden met de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Als aan een locatie een bepaalde functie is toegedeeld, moet de lagere waarde niet leiden tot het onmogelijk maken van die functie. Dit kan maken dat gemeenten in de ruimtelijke afwegingen bij gebiedsontwikkeling veelal hogere waarden vastleggen.

Het hanteren van een lagere waarde zal bij het realiseren van nieuwe geluidgevoelige gebouwen leiden tot een hoger beschermingsniveau, maar zal wel de mogelijkheden om nieuwe gebouwen te realiseren beperken.

Gelet op het voorgaande kan worden gesteld dat de variant met lagere waarde op een gebouw als basisregel in theorie positieve milieueffecten zou kunnen hebben. Naast de geschetste effecten kan een lagere waarde ook bijdragen aan landschappelijke waarde.

Een lagere waarde zou echter naar verwachting leiden tot meer maatwerkdiscussies, en daarmee hogere bestuurlijke en administratieve lasten. Verwacht mag worden, dat gegeven de ruimte die de instructieregels bieden de theoretische positieve effecten in veel gevallen via maatwerk weer zouden worden weggenomen.

9.6.1.3 Variant D2: locatie/gebiedsgedifferentieerde regel

Het uitgangspunt van deze variant is dat een gemeente gebiedsgericht regels stelt over geluid door op een locatie toegelaten activiteiten. Dit is in lijn met een gebiedsgerichte benadering voor agrarische gebieden en bedrijventerreinen. De gemeente hanteert dan bijvoorbeeld gebiedstyperingen als drukke woonwijk in de stad, rustige woonwijk en gemengde gebieden met een bijhorend beschermingsniveau. Dit sluit aan op de werkwijze die de wetgever in het Bkl voor ogen heeft gehad. Ook de geïntegreerde Staalkaarten van de VNG hanteren deze systematiek. Door deze gebiedsgerichte benadering is per gebied maatwerk aan beschermingsregels mogelijk, gericht op de toegelaten activiteiten in een gebied in relatie met de gewenste kwaliteit. Zo kan het bijvoorbeeld dat in een gemengd gebied in de dagperiode iets meer geluid wordt toegestaan en daar in de avond- en nacht juist relatief strenge waarden voor geluid gelden. Er wordt voor een tweetal type gebieden, een rustige woonwijk en een gemengd gebied, een optie uitgewerkt.

9.6.1.4 Variant D2, optie 1: lagere waarden voor een rustige woonwijk

Beschrijving variant

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

Elementen die bij de keuze voor deze variant een rol spelen

- De aard van de bestaande op een locatie toegelaten activiteiten geven aanleiding om het beschermingsniveau aan te passen. De toegelaten activiteiten kunnen vanuit hun aard en locatie toe met lagere immissiewaarden.
- Bestaande geluidsruimte (de basisregel 22.61, lid 1, bruidsschat omgevingsplan) voor al toegestane activiteiten worden in de praktijk nauwelijks benut.

Instructieregels geluid door activiteiten Bkl

- Een omgevingsplan voorziet erin dat het geluid door een activiteit op geluidgevoelige gebouwen aanvaardbaar is (art. 5.59, lid 2, Bkl).
- Aan artikel 5.59, lid 2, Bkl kan worden voldaan door toepassing te geven aan o.a. artikel 5.66 (art. 5.64, lid 2, Bkl).
- Op basis van artikel 5.66, lid 1, Bkl kunnen er andere, dus ook lagere, waarden dan de standaardwaarden in het omgevingsplan worden opgenomen.

Onderbouwing van de wijziging omgevingsplan

Een beter beschermingsniveau is vanuit aanvaardbaarheid van geluid door (bedrijfsmatige) activiteiten relatief eenvoudig. Als gebruikmaking van de standaardwaarden op basis van artikel 5.65, lid 2, Bkl aanvaardbaar is, dan zijn lagere waarden dat ook. Belangrijk in deze variant is, door verhoging van het beschermingsniveau, de mogelijke inperking van de bedrijfsmogelijkheden van de bestaande toegelaten activiteiten op een locatie. Voor dergelijke locaties is dan maatwerk of overgangsrecht noodzakelijk.

Borging in het omgevingsplan

- Welke activiteiten op locaties binnen de woonwijk worden toegelaten (volgt uit systematiek).
- Voor welke activiteiten de waarden gelden (de toegelaten activiteiten).
- Geometrische begrenzing van waar de regel geldt, begrenzing woonwijk (volgt uit systematiek omgevingsplan).
- De waarden behorende bij het gewenste beschermingsniveau, bijv. 45 dB(A) etmaalwaarde (art. 5.66 Bkl).
- Wat één activiteit is (volgt uit systematiek).
- De geldende grenswaarden in- en aanpandige geluidgevoelige gebouwen (art. 5.65 Bkl).
- Waar de waarden gelden (art. 5.60 Bkl).

Milieueffecten ten opzichte van de referentiesituatie

Ervan uitgaande dat de rustige woonwijk al rustig was, mede door de inzet van ruimtelijke regels in het omgevingsplan, en dat voor bestaande bedrijven die een hoger geluidniveau veroorzaken overgangsrecht zal worden opgenomen heeft de variant op het moment van het in werking treden daarvan geen milieueffecten.

Die zouden wel aan de orde kunnen zijn als het overgangsrecht voor bestaande situaties conservatief wordt vormgegeven, bijvoorbeeld alleen voor een bepaalde periode, waarna in beginsel ook de lagere waarde zou gaan gelden. Dat dwingt de bedrijven die een hoger geluidniveau veroorzaken de geluidssituatie te beschouwen.

Verder zouden er langetermijneffecten aan de orde zijn als het overgangsrecht voor bestaande situaties als uitsterf beleid wordt vormgegeven, dus alleen voor de nu bestaande activiteiten, waarbij wijzigingen van deze activiteiten steeds moeten leiden tot een reductie van de overschrijding en na beëindiging van de activiteit op die locatie een betere situatie ontstaat. In beide gevallen geldt er dan als sluitstuk de mogelijkheid een verzoek te doen (via een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit of maatwerkvoorschrift, afhankelijk van vormgeving van de nieuwe regels) aan de gemeente om de hogere waarde te kunnen blijven gebruiken. Dat leidt wel tot nieuwe beoordeling, waarbij niet alleen naar de norm, maar bijvoorbeeld ook naar de positionering of uitvoering van activiteiten binnen het bedrijf kan worden gekeken.

Bedrijven en milieuzonering 2023 (eindconcept 20 oktober 2023)

Deze uitgave is niet gericht op woonwijken.

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

Beschrijving variant

In deze variant wordt het beschermingsniveau van een gemengd gebied gebaseerd op de toegelaten activiteiten op locaties in het gebied in relatie met de gewenste kwaliteit. In de meeste gevallen/gebieden kan aangesloten worden bij de standaardwaarde uit het Bkl (50 dB(A) etmaalwaarde). Dit beschermingsniveau wordt in deze variant uitgewerkt.

In deze variant wordt het toepassingsbereik verder ingeperkt door uitsluiting van die locaties waarvoor in het verleden in een ruimtelijke inpassing of bij een milieubeoordeling een lager beschermingsniveau is vastgelegd.

Komt dit laatste in een gebied relatief vaak voor, dan kan een gemeente er ook voor kiezen om bijvoorbeeld voor het gemengd gebied in de dagperiode een lager beschermingsniveau vast te leggen (op basis van art. 5.66 Bkl) in plaats van aparte regels voor specifieke locaties.

Elementen die bij de keuze voor deze variant een rol spelen

- Aard van het gebied, de verhouding tussen de verschillende functies (wonen en bedrijvigheid).
- De aard van de toegelaten activiteiten.

Instructieregels geluid door activiteiten Bkl

- In een omgevingsplan wordt rekening gehouden met het geluid door activiteiten op geluidgevoelige gebouwen (art. 5.59, lid 1, Bkl).
- Een omgevingsplan voorziet erin dat het geluid door één activiteit op geluidgevoelige gebouwen aanvaardbaar is (art. 5.59, lid 2, Bkl).
- Aan artikel 5.59, tweede lid, wordt voldaan door toepassing te geven aan artikel 5.65 (art. 5.64, lid 1, Bkl).

Onderbouwing van de wijziging omgevingsplan

Door de verdere inperkingen van het toepassingsbereik én het gebruik van de standaardwaarden uit artikel 5.65 Bkl kan hier worden volstaan met een summiere onderbouwing op basis van artikel 5.64, lid 1, Bkl.

Borging in het omgevingsplan

- Welke activiteiten op locaties binnen het gemengd gebied worden toegelaten (volgt uit systematiek).
- Voor welke activiteiten de waarden gelden (de toegelaten activiteiten).
- Geometrische begrenzing van waar de regel geldt, begrenzing gemengd gebied (volgt uit systematiek omgevingsplan).
- De waarden behorende bij het gewenste beschermingsniveau, 50 dB(A) etmaalwaarde (art. 5.65 Bkl).
- Wat één activiteit is (volgt uit systematiek).
- De geldende grenswaarden in- en aanpandige geluidgevoelige gebouwen. (art. 5.65 Bkl).
- Waar de waarden gelden (art. 5.60 Bkl).

Milieueffecten ten opzichte van de referentiesituatie

Bij keuze voor 50 dB(A) etmaalwaarde als standaardwaarde verschilt deze variant niet wezenlijk van de systematiek die onder het Activiteitenbesluit gold. Alleen de maatwerkmogelijkheden zijn onder de Omgevingswet ruimer, maar nog steeds begrensd door de grenswaarde voor het geluid in verblijfsruimten.

De milieueffecten zullen niet veel verschillen van de referentiesituatie.

In een gemengd gebied kunnen ook activiteiten voorkomen waarvoor een hoger geluidniveau is toegestaan op grond van het Activiteitenbesluit en daarin opgenomen overgangsrecht, een maatwerkvoorschrift of een vergunningvoorschrift. Voor dit soort activiteiten zal overgangsrecht moeten worden vormgegeven. De invulling daarvan kan net als bij de variant rustige woonwijk van invloed zijn op de milieueffecten. Voor nieuwe situaties is het omgaan met eventuele verzoeken om af te wijken bepalend voor de milieueffecten, de uitgangssituatie zelf is vanuit milieu gezien iets gunstiger als de gemeente kiest voor aanscherping op termijn of uitsterfbeleid.

Bedrijven en milieuzonering 2023 (eindconcept 20 oktober 2023)

Het uitgangspunt van deze handreiking is dat zich in een gemengd gebied met wonen alleen bedrijfsactiviteiten verricht zullen worden die naar aard en invloed op de omgeving geschikt zijn voor ligging in een gebied met functiemenging inclusief wonen. Sturing in het omgevingsplan zal vooral plaatsvinden via de toelatingsregels voor activiteiten. Er wordt de mogelijkheid geopend om vergunningplichtige milieubelastende activiteiten (die zijn aangewezen in het Bal) uit te sluiten. Ook wordt de mogelijkheid van een binnenplanse vergunningplicht geopend, met name in die situaties als in één gebouw zowel bedrijvigheid als wonen wordt toegelaten.

In de voorbeeldregels in bijlage A4 wordt voor de waarden van geluid door activiteiten in een gemengd gebied (artikel 1.8) aangesloten bij de standaardwaarden uit het Bkl. De geluidruimte van een activiteit kan worden ingeperkt door immissie-eis op 10 meter van de grens van de locatie Dit in het geval dat er geen bestaande geluidgevoelige gebouwen dichterbij liggen. Deze uitgave heeft geen invloed of interactie met het handhaven van het bestaande beschermingsniveau.

9.6.1.6 Variant D3: Gedeeltelijk intrekken van de regel in gebiedstype "rustige woonwijk"

Beschrijving variant

Het uitgangspunt van deze variant is dat een gemeente geen regels ter bescherming van geluidgevoelige gebouwen voor geluid door activiteiten wil opnemen (geen immissiewaarden op de gevel, zoals in artikel 22.63, lid 1, bruidsschat).

Deze variant is praktisch gezien alleen mogelijk bij woonwijken waar (bijna) geen geluidrelevante activiteiten zijn toegelaten. Voor bijvoorbeeld detailhandel in een dergelijke wijk kan eventueel gebruik worden gemaakt van regels, zoals laad- en losperioden, in plaats van immissiewaarden.

Elementen die bij de keuze voor deze variant een rol spelen

- Er zijn geen, of een zeer beperkt aantal (al bestaande) op een locatie toegelaten activiteiten in de woonwijk aanwezig met geen of zeer weinig geluidruimte.

Instructieregels geluid door activiteiten Bkl

- Een omgevingsplan voorziet erin dat het geluid door een activiteit op geluidgevoelige gebouwen aanvaardbaar is (art. 5.59, lid 2, Bkl).
- Aan artikel 5.59, lid 2, Bkl kan worden voldaan door toepassing te geven aan o.a. artikelen 5.70 en 5.71 Bkl.
- Op basis van artikel 5.70 Bkl kan worden afgezien van het opnemen van waarden in het omgevingsplan voor het geluid door activiteiten op geluidgevoelige gebouwen.
- Op basis van artikel 5.71 kan een omgevingsplan andere regels dan waarden bevatten.

Onderbouwing van de wijziging omgevingsplan

Een beter beschermingsniveau is vanuit aanvaardbaarheid van geluid door (bedrijfsmatige) activiteiten relatief simpel. Als gebruikmaking van de standaardwaarden op basis van artikel 5.65, lid 2, Bkl aanvaardbaar is, dan zijn lagere waarden dat ook.

Belangrijk in deze variant is de mogelijke inperking van de bedrijfsmogelijkheden van de bestaande (bedrijfsmatige) activiteiten. Belangrijke elementen hierbij zijn onder andere:

- De huidige toelatingsregels.
- De ligging (en aantal) van deze (bedrijfsmatige) activiteiten in de woonwijk en frequentie van de bedrijfsmatige activiteiten

Borging in het omgevingsplan

- Welke activiteiten op locaties (al dan niet op perceelniveau) binnen de woonwijk worden toegelaten (volgt uit systematiek).
- Begrenzing van woonwijk (volgt uit systematiek).
- Opnemen van een zorgplichtbepaling en mogelijkheid tot maatwerkvoorschriften.
- Borging van eventuele maatregelen (bijv. laden en lossen alleen in de dagperiode).

- Opnemen grenswaarden voor in- en aanpandige geluidgevoelige gebouwen.

Milieueffecten ten opzichte van de referentiesituatie

In de referentiesituatie was bescherming vooral afhankelijk van ruimtelijk beleid, omdat de binnen het voorgaande recht geldende 50 dB(A) etmaalwaarde minder past bij het karakter van een rustige woonwijk. Het schrappen van deze waarde heeft dan ook geen milieueffecten, mits andere regels in het omgevingsplan het rustige karakter van de wijk blijven borgen.

Ook als deze waarde niet meer zal gelden blijven dus de ruimtelijke regels in het omgevingsplan van doorslaggevend belang, maar voor zover bedrijfsactiviteiten zijn toegelaten kan vooral via maatregelen op maat het rustige karakter worden geborgd. Dat kan in ieder geval in samenhang met een wijziging van de ruimtelijke regels, als deze voor de nieuwe bedrijfsmatige activiteit nodig is.

Als de activiteit binnen de geldende ruimtelijke regels past is het belangrijk om voorafgaand aan het starten van een nieuwe activiteit ruimte te creëren voor het beoordelen van de beoogde situatie. Dit kan bijvoorbeeld door een meldingsplicht in te stellen.

9.6.1.7 Variant R rijksregelvariant

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

De milieubelastende activiteiten die in het Bal zijn aangewezen dekken niet de volledige werkingssfeer van de overgedragen milieuregels en de instructieregels van het Bkl af. Het is relatief eenvoudig om de geluidregels te laten gelden voor de al in het Bal aangewezen milieubelastende activiteiten. Om dit breder te laten gelden tot alle activiteiten waar de overgedragen milieuregels op van toepassing zijn²³, of nog verder tot alle activiteiten waar de instructieregel van het Bkl op van toepassing is²⁴ vergt een ingrijpende aanpassing met een groot aantal activiteiten die alleen voor wat betreft hun geluidproductie op rijksniveau geregeld zouden worden. Daarbij is een aandachtspunt dat het bij de activiteiten die niet al onder het Bal vallen gaat om een heterogene groep, waar de standaardnorm mogelijk niet goed passend is, wat tot veel lokale bijstellingen zal leiden. Voor inwerkingtreding van de Omgevingswet bestonden er al lange tijd maatwerkregels *avant la lettre* voor geluid in horecaconcentratiegebieden en concentratiegebieden voor detailhandel en ambachtsbedrijven.

De milieueffecten van deze variant zijn afhankelijk van de keuzes die de AMvB-wetgever maakt in bij het vaststellen van het toepassingsbereik van de nieuwe regels. Als gekozen wordt voor een toepassingsbereik dat aansluit bij de via de bruidsschat overdragen milieuregels, is er geen milieueffect vergeleken met de referentie. Omdat de werkingssfeer van de overgedragen milieuregels beperkter is dan die van het Bkl, zal de gemeente alsnog lokaal moeten regelen dat het geluid op geluidgevoelige gebouwen door de niet door het Rijk geregelde activiteiten aanvaardbaar is. Als de werkingssfeer van de rijksregels breder zou zijn dan de overgedragen milieuregels, zou dit kunnen leiden tot een waarde die in veel gevallen niet passend is, met intensiever gebruik van lokaal maatwerk als gevolg, bijvoorbeeld voor sport- en recreatieactiviteiten. Door het samenspel van toepassingsbereik en maatwerkmogelijkheden zullen de milieueffecten van eventuele subvarianten waarschijnlijk lastig te bepalen zijn.

²³ Dit is volgens artikel 22.41, eerste en tweede lid, een milieubelastende activiteit als bedoeld in de bijlage bij de Omgevingswet, met uitzondering van:

- a. wonen;
- b. het feitelijk verrichten van bouw- en sloopwerkzaamheden aan bouwwerken of het feitelijk verrichten van onderhoudswerkzaamheden aan een bouwwerk of van een terrein;
- c. een milieubelastende activiteit die in hoofdzaak in de openbare buitenruimte wordt verricht;
- d. doorgaand verkeer op wegen, vaarwegen en spoorwegen;
- e. een evenement:
 - 1^o. dat ergens anders plaatsvindt dan op een locatie voor evenementen;
 - 2^o. dat geen festiviteit als bedoeld in artikel 5.68 van het Besluit kwaliteit leefomgeving is; of
 - 3^o. waarover geluidregels zijn gesteld bij of krachtens een gemeentelijke verordening;
- f. het verrichten van werkzaamheden met een mobiele installatie op een weiland, akker of bos die geen verplaatsbaar mijnbouwwerk als bedoeld in artikel 4.1116 van het Besluit activiteiten leefomgeving is; en
- g. bruggen, viaducten, verkeerstunnels en andere ondergronds gelegen bouwwerken voor het vervoer van personen of goederen en beweegbare waterkeringen.

²⁴ Dit is volgens Bkl artikel 5.55 een activiteit, anders dan het wonen, die geluid veroorzaakt op een geluidgevoelig gebouw.

9.6.2 Activiteiten op bedrijventerrein (artikel 22.63, lid 2)

In deze paragraaf worden een tweetal varianten besproken die een voorzetting zijn van artikel 22.63, lid 2, omgevingsplan om geluidgevoelige gebouwen (meestal woningen) op een bedrijventerrein te beschermen tegen het geluid door activiteiten op het bedrijventerrein. Daarbij moeten de varianten wel voldoen aan de instructieregels van § 5.1.4.2 Bkl.

Achtergronden

Bedrijventerreinen worden gerealiseerd vanuit het idee van functiescheiding. Het gaat (meestal) om bedrijvigheid die niet inpasbaar is in een woongebied of gemengd gebied of bijvoorbeeld eisen heeft vanuit bereikbaarheid. Vanuit het aspect geluid gezien biedt een bedrijventerrein ruimte aan bedrijven die (onder andere) een relatief grote geluiduitstraling hebben.

Er bestaat een grote diversiteit aan bedrijventerreinen. Er zijn binnenstedelijke bedrijventerreinen met alleen lichte bedrijvigheid, buitenstedelijke bedrijventerreinen met alleen maar zware industrie en allerlei varianten ertussenin. Voor zeker de wat oudere bedrijventerreinen kan gelden dat er een grote variatie aan bedrijvigheid op het terrein is toegelaten. Op nieuwere bedrijventerreinen zal vaak de systematiek van inwaartse zonerings zijn toegepast op basis van de VNG-handreiking "Bedrijven en milieuzonering" waarbij de meer (geluid)belastende bedrijven op de grootste afstand van de bewoning is geprojecteerd. Meestal is een lijst met bedrijfsactiviteiten aan de planregels gekoppeld zodat duidelijk is welke type bedrijven zich waar mogen vestigen. Hiermee zijn de planologische mogelijkheden van locaties op een bedrijventerrein geborgd. Daarbij hoort natuurlijk ook een bepaalde geluidruimte, maar deze is vrijwel nooit kwantitatief in de ruimtelijke regels geborgd.

Op de meeste bedrijventerreinen zijn woningen te vinden. Soms zijn het burgerwoningen die er al stonden toen het bedrijventerrein werd ontwikkeld, vaak zijn het ook bedrijfswoningen die noodzakelijk zijn of waren voor de bedrijfsvoering. Deze woningen zijn in het verleden bij de uitwerking van de planologische mogelijkheden van het bedrijventerrein betrokken.

Op bedrijventerreinen met zware bedrijvigheid zullen relatief veel bedrijven een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit (voormalige omgevingsvergunning milieu Wabo) hebben. Op basis van de Handreiking industrielawaai gold er voor woningen op een bedrijventerrein een streefwaarde van 55 dB(A) met een maximum van 65 dB(A). Dit illustreert het feit dat op een bedrijventerrein de balans tussen benutten en beschermen logischerwijs bij de bedrijvigheid ligt.

Het voormalige Activiteitenbesluit was gericht op relatief lichte bedrijven. In het merendeel van de situaties konden dergelijke bedrijven op een bedrijventerrein aan het beschermingsniveau van 55 dB(A) op de dichtstbijzijnde woning (als dan niet na het nemen van maatregelen) voldoen. In gevallen dat dit niet mogelijk of wenselijk was, is een lager beschermingsniveau vastgelegd in een maatwerkvoorschrift.

In de systematiek van het Bkl moet het geluid van de op een locatie toegelaten activiteiten op een geluidgevoelig gebouw aanvaardbaar zijn. Dit werkt door in het opstellen van regels in het nieuwe deel van het omgevingsplan voor een bedrijventerrein.

Keuze voor varianten

Naast de D0-variant wordt er een gebiedsgerichte variant (D2) beschreven.

Er zijn ook varianten te bedenken om met een binnenplanse vergunningplicht het geluid door activiteiten te reguleren. Er is niet voor gekozen om deze uit te werken. In dergelijke varianten zal het omgevingsplan bij deze binnenplanse vergunningplicht beoordelingsregels moeten opnemen. De instructieregels van paragraaf 5.1.4.2, waaronder de centrale instructieregel art. 5.59 Bkl, gelden ook voor deze beoordelingsregels. Hierdoor zal vanuit de rechtszekerheid ook een maximum aan de hoeveelheid geluid per toegelaten activiteit worden gesteld. Een binnenplanse vergunning heeft een limitatief-imperatief karakter en moet verleend worden als voldaan wordt aan de in het omgevingsplan opgenomen beoordelingsregels (artikel 8.0a Bkl). In toekomstige wijzigingen van het omgevingsplan zal bij de beoordeling van de milieueffecten van deze locaties uitgegaan moeten worden van wat mogelijk is op basis van de binnenplanse vergunningplicht en niet van wat is vergund aan een op dat moment aanwezige activiteit.

Er wordt hier niet apart ingegaan op een rijksregelvariant. De beschrijving van de variant en de milieueffecten daarvan komen in belangrijke mate overeen met wat hiervoor bij de rijksregelvariant voor de basisregel voor geluid is beschreven. Zie hiervoor 9.6.1.5.

9.6.2.1 Variant D0: voortzetting van de bruidsschatregel voor alle bedrijventerreinen (de bruidsschatregel, voor zover relevant met inachtneming van het Bkl)

Beschrijving variant

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

Strikt genomen is dit niet een D0-variant zoals deze is in het Programma is bedoeld omdat er in de bruidsschat al geen sprake was van een gemeentebrede regel, maar gold artikel 22.63, lid 2, bruidsschat omgevingsplan alleen voor activiteiten die gelegen waren op een "Activiteitenbesluit-bedrijventerrein".

Bij deze variant worden de locaties uitgezonderd waar voor een toegelaten activiteit met een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit of een maatwerkvoorschrift hogere waarden zijn voorgeschreven.

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

Elementen die bij de keuze voor deze variant een rol spelen

- Aantal bedrijventerreinen binnen gemeente.
- De aard van de verschillende bedrijventerreinen.
- Geen beleidsvoornemens voor intensiveren of extensivering van het gebruik van het bedrijventerrein.

Instructieregels geluid door activiteiten Bkl

- In een omgevingsplan wordt rekening gehouden met het geluid door activiteiten op geluidgevoelige gebouwen (art. 5.59, lid 1, Bkl).
- Een omgevingsplan voorziet erin dat het geluid door één activiteit op geluidgevoelige gebouwen aanvaardbaar is (art. 5.59, lid 2, Bkl).
- Aan artikel 5.59, tweede lid, wordt voldaan door toepassing te geven aan artikel 5.65 (art. 5.64, lid 1, Bkl).
- Het tweede lid van artikel 5.65 Bkl biedt de mogelijkheid om in het omgevingsplan voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau $L_{A,F,LT}$ van geluid op geluidgevoelige gebouwen op een in een omgevingsplan aangewezen bedrijventerrein 5 dB(A) hogere waarden dan de standaardwaarden uit het eerste lid op te nemen.

Onderbouwing van de wijziging omgevingsplan

Door gebruikmaking van de standaardwaarden uit artikel 5.65 Bkl zal de motivering van de aanvaardbaarheid van het geluid door één activiteit beperkt kunnen blijven. Hoewel er bij toepassing van artikel 5.65, lid 2, Bkl sprake is van een "kan-bepaling" is geen uitgebreide motivering van het beschermingsniveau nodig. Volstaan kan worden met het constateren van de aard van het gebied, het aanwijzen van het gebied in het omgevingsplan en het opnemen in het omgevingsplan van de voor dat gebied geldende waarden.

Wat betreft "rekening houden met geluid door activiteiten" (art. 5.59, lid 1, Bkl) kan (mits ook de aard van de toegelaten activiteiten niet wezenlijk verandert) verwezen worden naar de bestaande situatie (er is in het verleden in het kader van een bestemmingsplan of een omgevingsvergunning voor het afwijken daarvan geoordeeld dat er sprake was van een goede ruimtelijke ordening).

Borging in het omgevingsplan

- Welke activiteiten op de locaties binnen het bedrijventerrein worden toegelaten (volgt uit systematiek).
- Voor welke activiteiten de waarden gelden (de toegelaten activiteiten op de aangewezen bedrijventerreinen).
- De geldende waarden 55 dB(A) etmaalwaarde (art. 5.65 Bkl).
- Geometrische begrenzing van alle bedrijventerrein binnen de gemeente (volgt uit artikel 5.65 Bkl).
- Wat één activiteit is (volgt uit systematiek).
- De geldende grenswaarden in- en aanpandige geluidgevoelige gebouwen. (art. 5.65 Bkl).
- Waar de waarden gelden (art. 5.60 Bkl).
- Eerbiedigende werking bestaande activiteiten (art. 5.66, lid 5, Bkl).

Milieueffecten ten opzichte van de referentiesituatie

Bij keuze voor 55 dB(A) etmaalwaarde verschilt deze variant niet wezenlijk van de systematiek die onder het Activiteitenbesluit gold. Alleen de maatwerkmogelijkheden zijn onder de Omgevingswet ruimer, maar nog steeds begrensd door het de grenswaarde voor het geluid in verblijfsruimten. De milieueffecten zullen niet veel verschillen van de referentiesituatie.

In deze variant blijven de ruimtelijke regels een rol spelen vooral in relatie tot art. 5.59, lid 1, Bkl ("rekening houden met geluid door activiteiten"). De invulling daarvan is medebepalend voor de milieueffecten van de variant. Voor ruimtelijk beleid in relatie tot bedrijvigheid heeft de VNG de systematiek *Bedrijven en milieuzonering* ontwikkeld.

Bedrijven en milieuzonering 2023 (eindconcept okt. 2023)

Deze uitgave is gericht op de ruimtelijke inpassing van een bedrijventerrein in relatie tot woongebieden en gemengde gebieden daarom heen (evenwichtige toedeling van functies aan locaties). De uitgave bevat bouwstenen voor het classificeren van activiteiten met de daarbij benodigde geluidruimte. Daarnaast geeft deze handreiking een systematiek (zonering) van de indeling van een bedrijventerrein.

Er wordt aangegeven dat de geboden systematiek zijn werking heeft naast de standaard gebiedsgerichte regels in het omgevingsplan die gelden op de gevels van geluidgevoelige gevels. De aanwezigheid van geluidgevoelige gebouwen heeft wel invloed op de toe te kennen gebruiksruimte.

Aandachtspunten

- In de meeste gevallen moeten voor activiteiten gelegen op een bedrijventerrein ook regels gesteld worden ter bescherming van geluidgevoelige gebouwen die gelegen zijn buiten het bedrijventerrein.

9.6.2.2 Variant D2: een gebiedsgerichte regeling per bestaand bedrijventerrein

Beschrijving variant

Het uitgangspunt van deze variant is dat een gemeente in principe per bedrijventerrein met een gebiedsgerichte regeling het beschermingsniveau voor geluid door activiteiten regelt. Voor veel bedrijventerreinen zal vanwege hun aard aangesloten kunnen worden op de standaardwaarde verhoogd met 5 dB(A) uit artikel 5.65 Bkl. Deze variant wordt hier onder uitgewerkt. Daarbij worden de locaties uitgezonderd waar voor een toegelaten activiteit met een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit of een maatwerkvoorschrift hogere waarden zijn voorgeschreven. Voor deze locaties zullen voor alle toegelaten activiteiten (en niet alleen de nu aanwezige activiteiten) andere waarden in het omgevingsplan opgenomen moeten worden. Voordeel van deze aanpak is dat er per bedrijventerrein ook gekozen kan worden voor een ander beschermingsniveau. Op binnenstedelijke bedrijventerreinen waar alleen lichte bedrijvigheid is toegestaan en relatief veel woningen aanwezig zijn kan voor een iets beter beschermingsniveau gekozen worden. Voor andere bedrijventerreinen met zwaardere bedrijvigheid waar de bestaande woningen al een lager beschermingsniveau kregen, kan aangesloten worden bij dat beschermingsniveau.

Elementen die bij de keuze voor deze variant een rol spelen

- De aard (en veelal continuering) van de toegelaten activiteiten op het bedrijventerrein geven geen aanleiding om het beschermingsniveau aan te passen.
- Geen beleidsvoornemens voor intensiveren of extensivering van het gebruik van het bedrijventerrein.
- Geen bestaande milieuhygiënische knelpunten bij geluidgevoelige gebouwen op het bedrijventerrein.

Instructieregels geluid door activiteiten Bkl

- In een omgevingsplan wordt rekening gehouden met het geluid door activiteiten op geluidgevoelige gebouwen (art. 5.59, lid 1, Bkl).
- Een omgevingsplan voorziet erin dat het geluid door één activiteit op geluidgevoelige gebouwen aanvaardbaar is (art. 5.59, lid 2, Bkl).
- Aan artikel 5.59, tweede lid, wordt voldaan door toepassing te geven aan artikel 5.65 (art. 5.64, lid 1, Bkl).
- Het tweede lid van artikel 5.65 Bkl biedt de mogelijkheid om in het omgevingsplan voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau $L_{A,T}$ van geluid op geluidgevoelige gebouwen op een in een omgevingsplan aangewezen bedrijventerrein 5 dB(A) hogere waarden dan de standaardwaarden uit het eerste lid op te nemen.

Onderbouwing van de wijziging omgevingsplan

Door gebruikmaking van de standaardwaarden uit artikel 5.65 Bkl zal de motivering van de aanvaardbaarheid van het geluid door één activiteit beperkt kunnen blijven. Hoewel er bij toepassing van artikel 5.65, lid 2, Bkl sprake is van een "kan-bepaling" is geen uitgebreide motivering nodig van het beschermingsniveau. Volstaan kan worden met het constateren dat het aangewezen gebied in zijn aard een bedrijventerrein is. Wat betreft "rekening houden met geluid door activiteiten" (art. 5.59, lid 1, Bkl) kan (mits ook de aard van de toegelaten activiteiten niet wezenlijk verandert) verwezen worden naar de bestaande situatie (er is in het verleden in het kader van een bestemmingsplan of een omgevingsvergunning voor het afwijken daarvan geoordeeld dat er sprake was van een goede ruimtelijke ordening).

Borging in het omgevingsplan

- Welke activiteiten op de locaties binnen het bedrijventerrein worden toegelaten (volgt uit systematiek).
- Voor welke activiteiten de waarden gelden (de toegelaten activiteiten op het aangewezen bedrijventerrein).
- De geldende waarden 55 dB(A) etmaalwaarde (art. 5.65 Bkl).
- Geometrische begrenzing van bedrijventerrein (volgt uit artikel 5.65 Bkl).
- Wat één activiteit is (volgt uit systematiek).
- De geldende grenswaarden in- en aanpandige geluidgevoelige gebouwen. (art. 5.65 Bkl).
- Waar de waarden gelden (art. 5.60 Bkl).

Milieueffecten ten opzichte van de referentiesituatie

De variant sluit aan bij het beschermingsniveau dat in de referentiesituatie het resultaat was van combinatie van ruimtelijk beleid, vergunningvoorschriften en regels van het Activiteitenbesluit. Naar de toekomst toe maakt de variant duidelijker wat het karakter is van het specifieke bedrijventerrein, waardoor meer voorspelbaar is welke milieueffecten per bedrijventerrein het uitgangspunt zijn. Dat heeft op lange termijn gunstige milieueffecten, omdat na bedrijfsbeëindiging of -verhuizing op termijn een beter beschermingsniveau kan worden bereikt op locaties die bedoeld zijn voor lichtere bedrijvigheid, en rumoerige activiteiten geconcentreerd worden op bedrijventerreinen voor zwaardere bedrijvigheid.

Bedrijven en milieuzonering 2023 (eindconcept okt. 2023)

Zie voor een beschrijving hiervan bij de hierboven beschreven variant D0.

Aandachtspunten

In de meeste gevallen moeten voor activiteiten gelegen op een bedrijventerrein ook regels gesteld worden ter bescherming van geluidgevoelige gebouwen die gelegen zijn buiten het bedrijventerrein.

9.6.3 Agrarische activiteit (artikel 22.65)

In deze paragraaf worden varianten beschreven die een voorzetting zijn van artikel 22.65 omgevingsplan om geluidgevoelige gebouwen te beschermen tegen het geluid door agrarische activiteiten. Daarbij moeten de beschreven varianten voldoen aan de instructieregels van § 5.1.4.2 Bkl.

Achtergronden bij artikel 22.65 bruidsschat

De agrarische activiteiten die moeten voldoen aan artikel 22.65 bruidsschat omgevingsplan liggen in het buitengebied van een gemeente. Een groot deel van dit buitengebied heeft meestal een agrarische bestemming; het is in gebruik ten behoeve van akkerbouw en veeteelt. Maar ook andere bedrijven (transportbedrijven, (lichte) industrie of dienstverlening) komen in het buitengebied voor. Zij zijn vaak gevestigd rond dorpen of zijn gelegen aan verbindingswegen. Woningen in het buitengebied komen meestal verspreid voor, maar zijn ook wel geclusterd in buurtschappen. Vaak liggen agrarische bedrijven ver van woningen, maar in het geval van lintbebouwing kan de afstand tussen agrarische bedrijven en geluidgevoelige gebouwen relatief klein zijn. In- en aanpandige woningen komen over het algemeen niet voor bij agrarische bedrijven, behalve dan de eigen bedrijfswoning.

Op een locatie met agrarische activiteiten zijn vaak alleen agrarische activiteiten toegelaten (eventueel met nevenfuncties), maar geen andere toegelaten activiteiten. In het verleden vastgelegde beschermingsregels die waren gekoppeld aan de agrarische activiteit zijn daarom vrijwel altijd toepasbaar als beschermingsregels op de locatie toegelaten activiteiten (agrarische activiteiten). De veranderde systematiek (beschermingsregels zijn gekoppeld aan de op een locatie toegelaten activiteiten) speelt hier geen rol.

Keuze voor varianten

Naast de D0 variant wordt er een gebiedsgerichte variant (D2) beschreven. In de D0 en D2 varianten is het uitgangspunt dat het beschermingsniveau van artikel 22.65 bruidsschat in principe gehandhaafd blijft. Dit is immers het uitgangspunt van dit programma.

Er wordt hier niet apart ingegaan op een rijksregelvariant. De beschrijving van de variant en de milieueffecten daarvan komen in belangrijke mate overeen met wat hiervoor bij de rijksregelvariant voor de basisregel voor geluid is beschreven. Zie hiervoor 9.6.1.5.

9.6.3.1 Variant D0: voortzetting van de overgedragen regel, gebiedsbreed (de bruidsschatregel, voor zover relevant met inachtneming van het Bkl)

Beschrijving variant

Het uitgangspunt van deze variant is dat agrarische activiteiten vooral plaatsvinden in relatief stil (buiten)gebied waardoor een beter beschermingsniveau nodig is dan de basisregel. In deze variant geldt gemeente breed (werkingsgebied: het gehele grondgebied) voor specifiek agrarische activiteiten:

- een etmaalwaarde van 45 dB(A) voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau;
- deze waarden gelden alleen voor stationaire bronnen;
- afwijkende beoordelingsperioden voor het geluid op de geluidgevoelige gebouwen voor bestaande agrarische activiteiten;

In deze variant wordt overgangsrecht opgenomen voor nu aanwezig agrarische bedrijven die over een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit of een maatwerkvoorschrift beschikken waarbij de waarden verschillen van de waarden in artikel 22.65 bruidsschat omgevingsplan.

Instructieregels geluid door activiteiten Bkl

- In een omgevingsplan wordt rekening gehouden met het geluid door activiteiten op geluidgevoelige gebouwen (art. 5.59, lid 1, Bkl).
- Een omgevingsplan voorziet erin dat het geluid door één activiteit op geluidgevoelige gebouwen aanvaardbaar is (art. 5.59, lid 2, Bkl).
- Aan artikel 5.59, tweede lid, Bkl kan worden voldaan aan door toepassing te geven aan artikel 5.66, 5.67, 5.68, 5.69, 5.70 of 5.71 (art. 5.64, lid 1, Bkl).
- Artikel 5.66 Bkl biedt de mogelijkheid om "andere" waarden met andere beoordelingsperioden in het omgevingsplan op te nemen.
- Artikel 5.66 biedt de mogelijkheid voor eerbiedigende werking voor bestaande activiteiten.
- Artikel 5.70 Bkl biedt de mogelijkheid om in het omgevingsplan, gelet op de aard of locatie van de activiteit, geheel of gedeeltelijk geen waarden op te nemen.

Onderbouwing van de wijziging omgevingsplan

Bij toepassing van de flexibiliteitsbepalingen artikel 5.66 en 5.70 Bkl is er in principe een uitgebreidere motivering van de aanvaardbaarheid van het geluid door één activiteit nodig. Daarbij zal er aandacht moeten zijn voor het feit dat de waarden voor geluid alleen betrekking hebben op stationaire bronnen op het bedrijfsperceel, terwijl het aanvaardbaarheidsoordeel van art. 5.59 Bkl betrekking heeft op meer geluidbronnen. Dat zijn niet alleen de mobiele geluidsbronnen op het bedrijfsperceel, maar ook de geluidbronnen op de agrarische percelen die functioneel ondersteunend zijn, zoals hagelkanonnen, vogelverjagers of pompen.

Voor bestaande agrarische locaties zal het feit dat het om al toegelaten activiteiten gaat én er geen wijziging optreedt t.o.v. van het bestaande beschermingsniveau een belangrijk onderdeel zijn van de motivering.

De grenswaarde voor geluidgevoelige ruimten van geluidgevoelige gebouwen speelt in deze variant geen rol. Dit komt door het veelal ontbreken van in- en aanpandige geluidgevoelige gebouwen én door de lage etmaalwaarde van 45 dB(A).

Wat betreft "rekening houden met geluid door activiteiten" (art. 5.59, lid 1, Bkl) kan (mits ook de aard van de toegelaten activiteiten niet wezenlijk verandert) verwezen worden naar de bestaande situatie (er is in het verleden in het kader van een bestemmingsplan of een omgevingsvergunning voor het afwijken daarvan geoordeeld dat er sprake was van een goede ruimtelijke ordening).

Borging in het omgevingsplan

- Welke activiteiten op de locaties worden toegelaten (volgt uit systematiek), in dit geval agrarisch activiteiten.
- Voor welke activiteiten de waarden gelden (de toegelaten agrarische activiteiten).
- De waarden en beoordelingsperioden die gelden voor bestaande agrarische activiteiten (gevel (45 dB(A) in de dagperiode (06.00–19.00 uur), 40 dB(A) in de avondperiode (19.00–22.00 uur) en 35 dB(A) in de nachtperiode (22.00–06.00 uur)).
- Welke geluidbronnen worden meegenomen bij de toetsing aan de waarden (stationaire bronnen op het bedrijfsperceel).
- Een mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften.
- Borging van eventuele maatregelen (bijv. laden en lossen alleen in de dagperiode).
- Waar de waarden gelden (art. 5.60 Bkl).

Aandachtspunten

- Het geluid van andere activiteiten in het buitengebied valt niet onder deze bepalingen en zullen onder andere beschermingsregels vallen, bijvoorbeeld de basisregel (zie hiervoor paragraaf 3.1 Basisregel voor activiteiten).
- Mobiele bronnen op het bedrijfsperceel én bronnen op agrarische percelen die functioneel ondersteunend zijn vallen wel onder de aanvaardbaarheidseis, maar vallen niet onder de bescherming van de geluidwaarden. Hiervoor kan een maatwerkvoorschriftbevoegdheid in het omgevingsplan worden opgenomen.
- Voor glastuinbouwgebieden gold onder het Activiteitenbesluit een afwijkende normering, met een etmaalwaarde van 50 dB(A).

Milieueffecten ten opzichte van de referentiesituatie

Deze variant verschilt niet wezenlijk van de systematiek die onder het Activiteitenbesluit gold, ervan uitgaande dat bij de uitwerking van de variant glastuinbouwbedrijven binnen een glastuinbouwgebied een vergelijkbare regeling als onder het Activiteitenbesluit wordt opgenomen. De milieueffecten zullen in dat geval niet veel verschillen van de referentiesituatie. Voor finetunen kan gebruik worden gemaakt van de ruimere mogelijkheid voor maatwerk onder de Omgevingswet, wat in specifieke gevallen ten goede kan komen van het beschermingsniveau. Voor nieuwe agrarische activiteiten geldt dezelfde dagindeling als voor niet-agrarische activiteiten, wat afhankelijk van de activiteitenmix ter plaatse kan leiden tot een verschuiving van de nachtelijke periode waarin het rustig is (van 06:00-22:00 uur naar 07:00-23:00 uur).

9.6.3.2 Variant D2: locatie/gebieds-gedifferentieerde regel

Beschrijving variant

Het uitgangspunt van deze variant is dat in gebieden waar agrarische activiteiten plaatsvinden deze vooral plaatsvinden in relatief stil (buiten)gebied waardoor een beter beschermingsniveau nodig is. Dit betere beschermingsniveau (lagere waarden) heeft dan niet alleen betrekking op het geluid van agrarische activiteiten maar op het geluid van alle op een locatie toegelaten activiteiten in dat gebied.

In deze variant worden in het omgevingsplan de waarden gebaseerd op de standaardwaarden verlaagd met 5 dB(A) (artikel 5.65, lid 3, Bkl).

In deze variant wordt overgangsrecht opgenomen voor bestaande activiteiten met een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit of een maatwerkvoorschrift (artikel 5.66, lid 5, Bkl).

Elementen die bij de keuze voor deze variant een rol spelen

Instructieregels geluid door activiteiten Bkl

- In een omgevingsplan wordt rekening gehouden met het geluid door activiteiten op geluidgevoelige gebouwen (art. 5.59, lid 1, Bkl).
- Een omgevingsplan voorziet erin dat het geluid door één activiteit op geluidgevoelige gebouwen aanvaardbaar is (art. 5.59, lid 2, Bkl).
- Aan artikel 5.59, tweede lid, wordt voldaan door toepassing te geven aan artikel 5.65 (art. 5.64, lid 1, Bkl).
- Het derde lid van artikel 5.65 Bkl biedt de mogelijkheid om in het omgevingsplan voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau $L_{Ar,LT}$ van geluid op geluidgevoelige gebouwen op een in een omgevingsplan aangewezen agrarisch gebied 5 dB(A) lagere waarden dan de standaardwaarden uit het eerste lid op te nemen.

Onderbouwing van de wijziging omgevingsplan

Door gebruikmaking van de standaardwaarden uit artikel 5.65 Bkl zal de motivering van de aanvaardbaarheid van het geluid door één activiteit beperkt kunnen blijven.

Hoewel er bij toepassing van artikel 5.65, lid 3, Bkl sprake is van een "kan-bepaling" is geen uitgebreide motivering nodig van het beschermingsniveau nodig. Volstaan kan worden met het constateren dat het aangewezen gebied in zijn aard een agrarisch gebied is. Daarbij ligt het overigens niet voor de hand om het gehele buitengebied als agrarisch gebied aan te wijzen. Er zal, ook van uit de belangen van andere activiteiten, keuzes gemaakt moeten worden of bijvoorbeeld lintbebouwing met allerlei bedrijvigheid langs drukke verbindingswegen onder het aangewezen agrarisch gebied komt te vallen.

Wat betreft "rekening houden met geluid door activiteiten" (art. 5.59, lid 1, Bkl) kan (mits ook de aard van de toegelaten activiteiten niet wezenlijk verandert) verwezen worden naar de bestaande situatie (er is in het verleden in het kader van een bestemmingsplan of een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan geoordeeld dat er sprake was van een goede ruimtelijke ordening).

Borging in het omgevingsplan

- Welke activiteiten op de locaties worden toegelaten (volgt uit systematiek), in dit geval agrarisch activiteiten.
- Voor welke activiteiten de waarden gelden (de toegelaten activiteiten in het aangewezen agrarisch gebied).
- De waarden en beoordelingsperioden die gelden voor agrarische activiteiten (gevel (45 dB(A) in de dagperiode (06.00–19.00 uur), 40 dB(A) in de avondperiode (19.00–22.00 uur) en 35 dB(A) in de nachtperiode (22.00–06.00 uur)).
- Welke geluidbronnen worden meegenomen bij de toetsing aan de waarden (stationaire bronnen op het bedrijfsperceel).
- Een mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften.
- Borging van eventuele maatregelen (bijv. laden en lossen alleen in de dagperiode).
- Waar de waarden gelden (art. 5.60 Bkl).
- Eerbiedigende werking bestaande activiteiten (art. 5.66, lid 5, Bkl).

Aandachtspunten

- Het geluid van niet-agrarische activiteiten in het buitengebied vallen in de bruidsschat in de meeste gevallen onder de basisregel van artikel 22.63, lid 1. Ze komen nu onder een strenger beschermingsniveau te vallen (zie hiervoor paragraaf 3.1 Basisregel voor activiteiten). Dit kan maatwerk of overgangsrecht vergen.

Milieueffecten ten opzichte van de referentiesituatie

Ten opzichte van de referentiesituatie biedt deze variant, in lijn met het uitgangspunt daarvan, in beginsel meer bescherming in het buitengebied. De belangrijkste winst ligt erin dat voor niet-agrarische activiteiten ook lagere etmaalwaarden gelden, zoals die altijd al golden voor agrarische activiteiten. Op welke termijn die winst wordt bereikt is afhankelijk van het overgangsrecht in het omgevingsplan. Ook kan deze variant voorkomen dat de akoestische kwaliteit op termijn verslechtert door substitutie van agrarische door niet-agrarische activiteiten.

De milieueffecten worden ook bepaald door de aanwijzing van het gebied waar deze variant geldt. Voor zover agrarische activiteiten buiten dit gebied zijn gelegen zal de geluidruimte ten opzichte van de referentiesituatie juist toenemen.

10. Geur

10.1 Inleiding

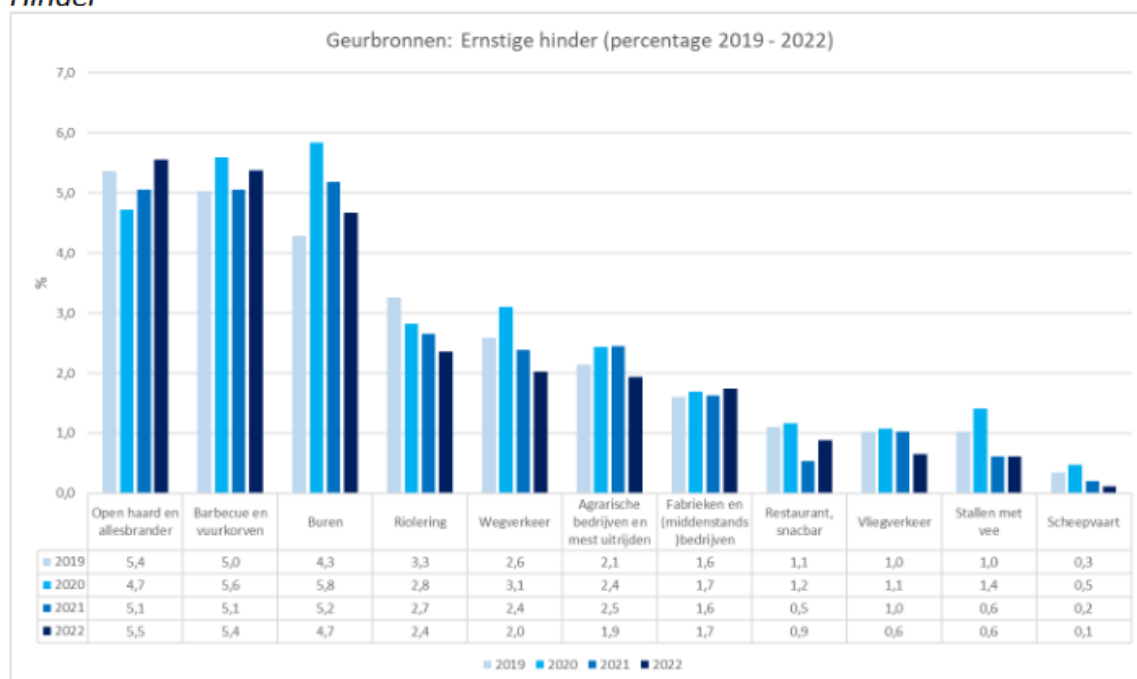
In de naar het omgevingsplan overgedragen milieuregels staan voor de volgende milieubelastende activiteiten voorschriften over geur:

1. houden van landbouwhuisdieren en paarden en pony's voor het berijden in een dierenverblijf;
2. andere agrarische activiteiten (o.a. opslaan mest, composteren en opslaan kuilvoer);
3. exploiteren van zuiveringstechnische werken;
4. niet-industriële voedselbereiding;
5. voedingsmiddelenindustrie;
6. slachten van dieren en bewerken van dierlijke bijproducten of uitsnijden van vlees, vis of organen en
7. bieden van parkeergelegenheid in een parkeergarage.

Dit zijn alleen de activiteiten waar het voor de invoering van de Omgevingswet geldende recht ook geurvoorschriften voor stelde. Het is slechts een deel van de activiteiten waar geur als thema een rol speelt.

Het RIVM houdt sinds 2019 een jaarlijks Onderzoek beleving woonomgeving, waaruit af te leiden is wat de belangrijkste bronnen van geurhinder zijn. In de laatste versie van dit onderzoek zijn dit de volgende bronnen:

Geur Hinder



Figuur 17 Ernstige geurhinder van verschillende bronnen in de woonomgeving

Bron: RIVM 2023-0328 Onderzoek beleving woonomgeving 2023

De relatie met de activiteiten in de overgedragen milieuregels waarop dit plan-MER ziet is als volgt:

Bron	Activiteit in overgedragen milieuregels
Open haarden en allesbranders	Geen regels
Barbecues en vuurkorven	Geen regels
Buren	Geen regels
Wegverkeer	Geen regels
Agrarische bedrijven en mest uitrijden	Deel onder andere agrarische activiteiten
Fabrieken en middenstandsbedrijven	Deel onder voedingsmiddelenindustrie Deel onder zuiveringstechnische werken Deel onder niet-industriële voedselbereiding
Restaurant, snackbar	Niet-industriële voedselbereiding
Vliegverkeer	Geen regels
Stallen met vee	Houden van landbouwhuisdieren en paarden en pony's voor het berijden in een dierenverblijf
Scheepvaart	Geen regels

De delen van de overgedragen milieuregels die betrekking hebben op deze bronnen worden verder uitgewerkt in dit rapport.

10.2 Algemene uitgangspunten voor geur

In het beleid en de regelgeving rond geur is steeds onderscheid gemaakt tussen industrie en diensten en de agrarische sector.

10.2.1 Industrie en diensten

Beleidsachtergrond

- Startpunt voor het voorkomen van geurhinder van industrie en diensten is **goede ruimtelijke ordening**. Aanvullend hierop is extra beleid nodig om geurhinder te verminderen. Dit is vooral nodig in gevallen waar in het verleden onvoldoende rekening gehouden is met geurhinder en voor een aantal activiteiten waar goede ruimtelijke ordening alleen niet voldoende is om geurhinder te voorkomen.
- Basis voor het landelijk geurbeleid voor de industrie is de **brief van het Ministerie VROM uit 1995**, verdere uitwerking is opgenomen in de **sinds 2016 vervallen Nederlandse Emissie Richtlijnen lucht (NeR)**.
- Relatie tussen geurbelasting en percentage gehinderden loopt uiteen vanwege uiteenlopende hedonische waarde van verschillende geuren, universeel kwantitatief doel is daardoor lastig.
- Kwalitatief doel is het bereiken van een **aanvaardbaar niveau van geurhinder**
- Er wordt ruimte geboden voor het stellen van normen daaraan in **lokaal geurbeleid** van provincies en gemeenten.
- Het bevoegd gezag stelt vast wat in een individueel geval een aanvaardbaar niveau van geurhinder is, rekening houdend met lokaal beleid als dit er is; dit is **maatwerk**.
- Als geurhinder niet aanvaardbaar is neemt het bedrijf als invulling van het stand-der-techniek-beginsel **redelijke maatregelen**.
- Voor verschillende bedrijfstakken zijn deze redelijke maatregelen in de sinds 2016 vervallen NeR opgenomen in zogenaamde **bijzondere regelingen**.
- Voor enkele bedrijfstakken waar dit kon bevatte de sinds 2016 vervallen NeR bijzondere regelingen waarin het aanvaardbaar niveau van geurhinder naar een kwantitatieve geurnorm werd vertaald.
- De NTA 9065 Meten en rekenen geur brengt meer harmonisatie in gehanteerde methoden, gebruik makend van de nieuw ontwikkelde verspreidingsberekeningen.
- Doelstellingen voor geurhinder in **2010** was geen ernstige hinder. Deze doelstelling is niet volledig gehaald.²⁵ Probleem hierbij is dat het begrip ernstige hinder niet gedefinieerd is en

²⁵ P. Lagas en Th. Buijs, Evaluatie geurbeleid in Nederland: Minder geurhinder maar doel blijft buiten bereik, Milieu Dossier 2010-1. <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/geurartikel.pdf>.

daardoor lastig is om te meten. Het aandeel geurgehinderden door de industrie is afgenomen van 17% in 1990 naar 6% in 2008.

Regelgeving voor geur vóór de Omgevingswet

- Sinds **2008** bevatte het **Activiteitenbesluit** geurvoorschriften voor een aantal activiteiten, waaronder voedselbereiding in de horeca, autospuiterijen, zeefdrukkerijen en kleinschalige hout- en metaalindustrie.
- De aanpak voor geur van kleine bronnen is in lijn met de NeR:
 - het treffen van **standaardmaatregelen** (verhoogde schoorsteen of toepassen van een ontgeuringsinstallatie);
 - als deze maatregelen niet voldoende zijn voor het bereiken van een aanvaardbaar niveau van geurhinder kan het bevoegd gezag bij **maatwerk** strengere eisen stellen.
- In **2011** zijn **de rioolwaterzuiveringsinstallaties** onder het Activiteitenbesluit gebracht; dit is een van de bedrijfstakken waar de bijzondere regeling in de NeR een kwantitatieve norm aan het aanvaardbaar niveau van geurhinder stelde.
- De aanpak voor geur van zuiveringstechnische werken is daarom:
 - concrete **normen voor de geurbelasting** bij geurgevoelige objecten, gebaseerd op de bijzondere regeling in de NeR en gedifferentieerd naar bestaande en nieuwe situaties, en verschillende soorten geurgevoelige objecten;
 - ruimte voor **maatwerk** in bijzondere situaties.
- In **2013** zijn delen van de **voedingsmiddelenindustrie** onder het Activiteitenbesluit gebracht; de voedingsmiddelenindustrie is zeer heterogeen op geurbied, en had diverse bijzondere regelingen voor allerlei deelsectoren, die zich niet lenen voor algemene regels en niet zijn overgenomen in het Activiteitenbesluit.
- De aanpak voor geur van de voedingsmiddelenindustrie is:
 - Overgangsrecht zorgt ervoor dat de **bestaande vergunningvoorschriften het uitgangspunt** blijven, mits het bevoegd gezag die voorschriften op tijd heeft omgezet naar maatwerkvoorschriften.
 - In nieuwe situaties zegt een voorschrift dat **geen nieuwe geurhinder** mag optreden.
 - Het bedrijf moet **aantonen** dat het aan dit voorschrift voldoet.
 - De bestaande (inmiddels vervallen) bijzondere regelingen voor verschillende delen van de voedingsmiddelenindustrie kunnen hierbij worden gebruikt.
 - Bij **maatwerk** kan het voorschrift eventueel versoepeld worden.
- In **2016** was de **inbouw van de NeR** in het Activiteitenbesluit, met de belangrijkste uitgangspunten vastgelegd in een nieuw artikel 2.7a:
 - Geurhinder door bedrijven mag een **aanvaardbaar niveau** niet overschrijden.
 - Bevoegd gezag kan vragen om onderbouwing hiervan in de vorm van een **geuronderzoek**.
 - Bevoegd gezag kan bij **maatwerk** aanvullende eisen stellen om bereiken aanvaardbaar niveau zeker te stellen.
 - Bij dit artikel zorgt speciaal overgangsrecht tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet ervoor dat vergunningvoorschriften blijven gelden.

Overgang naar nieuw stelsel (Bkl en bruidsschat)

- Het Rijk laat geurbeleid voor de industrie over aan andere overheden. Het probleem speelt vooral lokaal, de beoordeling van aanvaardbaarheid was altijd al lokaal en de aanpak van bestaande knelpuntsituaties loopt via bestaande voorschriften en afspraken.
- Het Bkl geeft de opdracht aan gemeenten om te zorgen voor een omgevingsplan dat erin voorziet dat de geurhinder aanvaardbaar is.
- Slechts voor enkele concrete activiteiten (in de industrie alleen zuiveringstechnische werken) wordt een instructieregel gegeven voor een nadere invulling hiervan.
- De overgedragen milieuregels voorzien in een invulling van de instructieregels voor de zuiveringstechnische werken, overgang voor de specifieke geureis voor de voedingsmiddelenindustrie en enkele specifieke geurvoorschriften bij activiteiten die het Rijk niet meer regelt.

10.2.2 Agrarische sector

Beleidsachtergrond en regelgeving voor de Omgevingswet

- Startpunt voor het voorkomen van geurhinder van agrarische activiteiten is **goede ruimtelijke ordening**. Van oudsher is het beeld dat agrarische activiteiten verspreid door het buitengebied plaats vinden. Een zekere mate van blootstelling aan geur van deze activiteiten hoort bij het karakter van het gebied. Op deze manier onderscheidde geur van de agrarische sector zich van geur van de industrie. Door voldoende afstand tussen de activiteiten en geurgevoelige gebouwen aan te houden kan de blootstelling aan geur tot een aanvaardbaar niveau worden beperkt.
- Een belangrijke geurbron is het **uitrijden van mest**. Daarvoor gelden technische stand der techniek eisen die het vrijkomen van geur bij het uitrijden beperken. Deze eisen waren voor de Omgevingswet opgenomen in het **Besluit gebruik meststoffen**.
- Voor **stationaire bronnen zoals dierenverblijven, mestopslagen en mestverwerking** is een extra beoordeling gedaan bij de vergunningverlening van de Hinderwet, later de Wet milieubeheer en nog later de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Sinds 1971 zijn hiervoor **richtlijnen** opgesteld. Over deze richtlijnen ontstond door beroepszaken veel jurisprudentie, waardoor het beoordelingskader versnipperd raakte. In 2007 zijn deze richtlijnen voor de dierenverblijven omgezet naar de **Wet geurhinder en veehouderij (Wgv)**. Voor andere agrarische activiteiten zijn algemene regels opgesteld in het Besluit melkrundveehouderijen milieubeheer, het Besluit akkerbouwbedrijven milieubeheer, het Besluit mestbassins milieubeheer en het latere Besluit landbouw milieubeheer. Van 1 januari 2015 tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet stonden deze eisen in het **Activiteitenbesluit**.
- De oorspronkelijke toetsing onder de Hinderwet richtte zich met name op de beoordeling van geur bij verandering van de activiteit. Dan was er immers ook een verandering van de vergunning nodig en dat was daarom een logisch moment voor de toetsing. Bestaande situaties die niet veranderden werden niet beoordeeld. Hierdoor ontstond een praktijk van het eerbiedigen van de bestaande situaties. Die **eerbiedigende werking** is bij latere wijzigingen steeds overeind gebleven.
- Met de komst van de Wgv is de beoordeling van **cumulatie** van geur van verschillende bronnen losgelaten bij de toetsing van individuele bronnen. De beoordeling van cumulatie is daarmee overgelaten aan ruimtelijke ordening. Gemeentes hadden onder deze wet wel de mogelijkheid om een andere geurnorm vast te stellen, rekening houdend met cumulatie in een gebied.
- Al tientallen jaren is er in de intensieve veehouderij sprake van **schaalvergroting**.²⁶ De ruimte voor uitbreiding is echter schaars. De regels van het omgevingsrecht zijn daarin vaak de beperkende factor en bepalen de ruimte voor uitbreiding. Daarbij gebruiken veehouders de ruimte die de normen laten voor verdere bedrijfsontwikkeling wat kan leiden tot **normopvulling**.

Overgang naar nieuw stelsel (Bkl en bruidsschat)

- Op rijksniveau blijft er aandacht voor geur van agrarische activiteiten en met name van veehouderijen. De rijksoverheid zorgt voor het vaststellen van emissiefactoren en berekeningsmethode en stelt via instructieregels in het Bkl hoe het onderwerp een plek krijgt in het omgevingsplan.
- In het Bal zijn regels opgenomen over de technische uitvoering van dierenverblijven en het uitrijden van meststoffen.
- De basisopdracht van het Bkl aan gemeenten is om te zorgen voor een omgevingsplan dat erin voorziet dat de geurhinder van activiteiten aanvaardbaar is geldt ook voor de agrarische sector. In het Bkl is opgenomen dat een gemeente die de specifieke instructieregels opvolgt de aanvaardbaarheid van de geur van de agrarische activiteiten heeft geborgd.
- Het Bkl bevat dergelijke gedetailleerde instructieregels voor:
 - houden van landbouwhuisdieren in een dierenverblijf;

²⁶ Het gaat dan vooral om een toename van het aantal dieren per bedrijf, zie bijvoorbeeld het rapport Schaalvergroting in de land- en tuinbouw (WUR, LEI februari 2011, [165081 \(wur.nl\)](#)), Naar een wenkend perspectief voor de landbouw (PBL, 2018, [pbl-2018-naar-een-wenkend-perspectief-voor-de-landbouw-2717.pdf](#)) en CBS [Schaalvergroting melkveehouderij maakt pas op de plaats \(cbs.nl\)](#)

- opslaan van vaste mest, champost en dikke fractie;
 - opslaan van gebruikt substraatmateriaal van plantaardige oorsprong;
 - opslaan van kuilvoer en vaste bijvoedermiddelen;
 - opslaan van drijfmest, digestaat en dunne fractie;
 - voorziening biologisch behandelen dierlijke meststoffen voor of na vergisten;
 - composteren of opslaan van groenafval.
- De bruidsschat bevat regels voor deze activiteiten die grotendeels in de instructieregels voorzien. De regels zijn materieel gelijk aan de regels van het Activiteitenbesluit, waarbij wel een aantal begrippen is gewijzigd.

10.3 Algemene bepalingen over geur in het omgevingsplan

10.3.1.1 Algemene instructieregel Bkl

De basisinstructieregel voor geurhinder door activiteiten in het omgevingsplan is:

Artikel 5.92 (geur door activiteiten – rekening houden met en aanvaardbaarheid)

1. In een omgevingsplan wordt rekening gehouden met de geur door activiteiten op geurgevoelige gebouwen.
2. Een omgevingsplan voorziet erin dat de geur door een activiteit op geurgevoelige gebouwen aanvaardbaar is.

In de nota van toelichting bij het Bkl wordt het tweede lid als volgt ingevuld:

Anders dan het eerste lid, dat primair een ruimtelijke insteek heeft bij de evenwichtige toedeling van functies, heeft dit lid betrekking op de neerslag van die ruimtelijke afweging in concrete [geur]regels in het omgevingsplan. Het gaat hierbij, anders dan in het eerste lid, om [de geur] door een individuele activiteit. Dit betekent dat wanneer een activiteit die [geur] veroorzaakt of zal veroorzaken op een [geur]gevoelig gebouw, een gemeente zal moeten beoordelen of waarden, afstanden of gebruiksregels aangewezen zijn om tot een aanvaardbare [geur]belasting te komen.

Wat aanvaardbaar is, kan afhankelijk zijn van de specifieke plaatselijke situatie. Bij de overweging of, en zo ja, welke regels in het omgevingsplan vastgesteld moeten worden, zullen de volgende aspecten logischerwijs een rol spelen: de bestaande toetsingskaders, waaronder lokaal [geur]beleid, [de geur] ter plaatse op [geur]gevoelige gebouwen, de aard, omvang en de waardering van [de geur die] vrijkomt bij de betreffende activiteit, de historie van de betreffende activiteit en het klachtenpatroon met betrekking tot [geur]hinder, de bestaande en verwachte [geur]hinder van de betreffende activiteit en de kosten en baten van technische voorzieningen en gedragsregels.²⁷

Deze regel is het kader waar ook de geurregels in de overgedragen milieuregels op terug gaan. Belangrijk daarbij is dat het geheel van het omgevingsplan voorziet in de aanvaardbaarheid van geur. De regels voor milieubelastende activiteiten kunnen hier een bijdrage aan geven, maar dat is altijd in combinatie met de toedeling van functies aan locaties, planregels, vergunningen en dergelijke.

In de overgedragen milieuregels artikel 22.92 zijn algemene bepalingen opgenomen die aangeven waar waarden gelden en tot waar afstanden gelden. Deze bepalingen zijn technisch van aard en moeten op grond van Bkl artikel 5.93 en 5.94 verplicht in het omgevingsplan staan. De verdere uitwerking gaat niet op deze bepalingen in.

Een gemeente kan ervoor kiezen zelf algemene geurvoorschriften op te nemen. Als een gemeente daarin zelf waarden voor geur stelt, hanteert de gemeente hiervoor in principe de Europese eenheid OU_E/m^3 .

²⁷ Stb. 2018, 292, blz. 714; dit is de toelichting bij artikel 5.59 die volgens blz. 736 ook artikel 5.92 toelicht.

10.3.2 Geurgevoelige objecten, geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties

10.3.2.1 Achtergrond begrippen

Bkl artikel 5.92 geeft aan dat een omgevingsplan erin voorziet dat de geur door een activiteit op geurgevoelige gebouwen aanvaardbaar is. De geurbepalingen van de overgedragen milieuregels gebruiken niet het begrip "geurgevoelig gebouw" van het Bkl, maar gaat nog uit van het begrip "geurgevoelig object", in bijlage I gedefinieerd zoals in het Activiteitenbesluit en de Wgv. De bruidsschat bevat bepalingen over geur van het exploiteren van zuiveringstechnische werken, van het houden van landbouwhuisdieren in dierenverblijven en van andere agrarische activiteiten, waarin consequent gesproken wordt over "geurgevoelige objecten".

Bij het omzetten van de overgedragen milieuregels naar permanente regels in het omgevingsplan volgt de gemeente de instructieregels van het Bkl. Dat betekent op dat moment een overstap van "geurgevoelige objecten" naar "geurgevoelige gebouwen".

Overigens bevat de bruidsschat al wel het begrip "geurgevoelig gebouw" in een aantal bepalingen voor onder andere niet-industriële voedselbereiding en slachten.

Bedrijfswoningen en voormalige bedrijfswoningen

De bruidsschat artikel 22.93 bepaalt dat waarden en afstanden vanwege geur van activiteiten niet gelden voor geurgevoelige objecten die een functionele binding hebben met de activiteit. Dit zijn voornamelijk bedrijfswoningen. Bij omzetting van de overgedragen milieuregels moet de gemeente deze uitzondering aanhouden voor geurgevoelige gebouwen met een functionele binding (Bkl artikel 5.95).

Artikel 22.94 van de bruidsschat omgevingsplan zondert ook geurgevoelige objecten uit die ooit een functionele binding gehad hebben en nu door een derde bewoond worden. Het moet dan gaan om:

- ofwel een object dat voor inwerkingtreding van de Omgevingswet via een ruimtelijk besluit is overgegaan van bedrijfswoning naar burgerwoning volgens de regels voor zogenaamde plattelandswoningen in Wabo artikel 1.1a of Activiteitenbesluit artikel 1.3c;
- ofwel een geurgevoelig gebouw dat eerder functioneel verbonden was met die activiteit en waarvoor op grond van artikel 5.96 Bkl in het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is bepaald dat de waarden en afstanden voor geur niet van toepassing zijn.

In beide gevallen moet bij het besluit dat de omzetting mogelijk maakte zijn beoordeeld dat het object/gebouw geschikt is voor gebruik als woning voor derden.

Bij het omzetten van de overgedragen milieuregels zal de gemeente moeten zorgen voor een opvolger van deze bepaling.

Geurgevoelige objecten versus geurgevoelige gebouwen

De huidige definitie van "geurgevoelig object" in Activiteitenbesluit en Wgv luidt:

gebouw, bestemd voor en blijkens aard, indeling en inrichting geschikt om te worden gebruikt voor menselijk wonen of menselijk verblijf en die daarvoor permanent of een daarmee vergelijkbare wijze van gebruik, wordt gebruikt, waarbij onder «gebouw, bestemd voor menselijk wonen of menselijk verblijf» wordt verstaan: gebouw dat op grond van het bestemmingsplan, bedoeld in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening, een inpassingsplan als bedoeld in artikel 3.26 of 3.28 van die wet daaronder mede begrepen, de beheersverordening, bedoeld in artikel 3.38 van die wet, of, indien met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening is afgeweken, de omgevingsvergunning, bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van laatstgenoemde wet mag worden gebruikt voor menselijk wonen of menselijk verblijf;

Artikel 5.91 Bkl geeft aan wat onder een geurgevoelig gebouw wordt volstaan:

1. Een geurgevoelig gebouw is in ieder geval een gebouw of een gedeelte van een gebouw met een:
 - a. woonfunctie en nevengebruiksfuncties daarvan;
 - b. onderwijsfunctie en nevengebruiksfuncties daarvan;

- c. gezondheidszorgfunctie met bedgebied en nevengebruiksfuncties daarvan; of
 - d. bijeenkomstfunctie voor kinderopvang met bedgebied en nevengebruiksfuncties daarvan.
2. Het eerste lid geldt niet voor een gedeelte van een gebouw als bedoeld in dat lid als het omgevingsplan in dat gedeelte niet toelaat een:
- a. woonfunctie;
 - b. onderwijsfunctie;
 - c. gezondheidszorgfunctie met bedgebied;
 - d. bijeenkomstfunctie voor kinderopvang met bedgebied;
 - e. bijeenkomstfunctie die een nevengebruiksfunctie is van een woonfunctie; of
 - f. bijeenkomstfunctie die een nevengebruiksfunctie is van een gezondheidszorgfunctie met bedgebied.
3. Onder een geurgevoelig gebouw wordt ook verstaan een gebouw dat nog niet aanwezig is, maar op grond van een omgevingsplan of omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit mag worden gebouwd.
4. Het omgevingsplan kan andere geurgevoelige gebouwen of gedeelten van gebouwen aanwijzen, mits er hoofdzakelijk sprake is van verblijf van mensen.
5. In het omgevingsplan kan paragraaf 5.1.4.6 overeenkomstig worden toegepast op locaties waarbij hoofdzakelijk sprake is van verblijf van mensen.

De belangrijkste verschillen tussen het begrip "geurgevoelig object" en "geurgevoelig gebouw" zijn:

- Een geurgevoelig object moet voor wonen of menselijk verblijf zijn bestemd en geschikt én hiervoor permanent of een daarmee vergelijkbare wijze worden gebruikt. Een geurgevoelig gebouw is een gebouw dat een bepaalde functie heeft; daarvoor is niet van belang of het gebouw daadwerkelijk voor die functie wordt gebruikt. Een langdurig leegstaande woning is dus geen geurgevoelig object, maar wel een geurgevoelig gebouw.
- Het begrip "geurgevoelig object" omvat naast wonen alle andere vormen van menselijk verblijf die aan individueel te beoordelen criteria voldoen. Daarover is jurisprudentie ontstaan.²⁸ Een belangrijk punt in de jurisprudentie is dat de zinsnede "permanent of een daarmee vergelijkbare wijze van gebruik" in het licht van de wetsgeschiedenis zo gelezen moet worden dat de Wgv alleen bescherming biedt aan personen tegen **langdurige blootstelling** aan geurhinder in gebouwen. Daarbij is belangrijk dat het gebruik structureel is en plaats vindt door dezelfde personen. Het begrip "geurgevoelig gebouw" omvat in de basis naast wonen alleen de vier in artikel 5.91, eerste lid, genoemde gebouwfuncties en is daarmee beperkter. Gebouwen met een van die vier functies worden ook beschermd als ze niet structureel of door steeds andere personen worden gebruikt.
- Andere gebouwfuncties dan wonen en de vier in het eerste lid van artikel 5.91 genoemde functies kunnen worden aangewezen als geurgevoelig, op voorwaarde dat er hoofdzakelijk sprake is van verblijf van mensen. De gemeente kan deze bevoegdheid gebruiken om dicht bij het begrip "geurgevoelig object" te blijven, maar een beperktere of bredere aanwijzing is ook mogelijk. Zo kan de gemeente bijvoorbeeld een gebouw met logiesfunctie waar steeds andere personen verblijven aanwijzen als geurgevoelig gebouw.

Het vierde en vijfde lid van artikel 5.91 Bkl geven de gemeente de ruimte meer gebouwen aan te wijzen als geurgevoelige gebouwen en daarnaast locaties aan te wijzen waar de geurregels van overeenkomstige toepassing zijn. Dit is een keuze die de gemeente voor alle activiteiten maakt en die vervolgens ook doorwerkt in de specifieke regels voor geur van het exploiteren van zuiveringstechnische werken, het houden van landbouwhuisdieren in dierenverblijven en andere agrarische activiteiten. De gemeente kan voor de extra aangewezen gebouwen en locaties een andere waarde aanhouden, binnen de grenzen van de specifieke instructieregels in het Bkl. Als de gemeente ervoor kiest extra gebouwen en locaties aan te wijzen heeft dit tot gevolg dat bij het toelaten van nieuwe gebouwen of locaties de aanvaardbaarheid van geur ook voor de extra aangewezen gebouwen en locaties gemotiveerd moet worden.

De gemeente zal op enig moment de keuze moeten maken of het omgevingsplan voor de te beschermen geurgevoelige gebouwen uitgaat van alleen de basis (woningen, onderwijsgebouwen, verpleeghuizen en kinderdagverblijven met bedgebied), of dat er ook andere gebouwen of ook locaties worden beschermd. Het omzetten van de overgedragen milieuregels voor geur kan een moment zijn voor deze keuze, maar de gemeente kan er ook voor kiezen in een later stadium

²⁸ Zie hiervoor bijvoorbeeld

<https://archieff39.sitearchief.nl/archives/sitearchief/20231231135342/https://www.infomil.nl/onderwerpen/landbouw/geur/vragen-antwoorden/begrippen/geurgevoelig-object/> .

meer geurgevoelige gebouwen of locaties aan te wijzen, bijvoorbeeld als de gemeente bezig is met een gebiedsontwikkeling of met nieuw beleid voor geur.

10.3.2.2 Varianten

0-variant: zo dicht mogelijk bij de bruidsschat

Voor zuiveringstechnische werken, het houden van landbouwhuisdieren en andere agrarische activiteiten moet bij omzetting van de overgedragen milieuregels de term "geurgevoelig object" worden vervangen door "geurgevoelig gebouw". Hierdoor ontstaat een verschuiving in welke gebouwen/objecten beschermd worden. Een zuivere 0-variant is er daarom niet.

Variant 1: andere gemeentebrede regel

Er worden hier drie gemeentebrede benaderingen beschouwd voor de geurgevoelige gebouwen.

- a) Geurgevoelige gebouwen zijn alleen de basis vier gebouwfuncties van Bkl artikel 5.91, eerste lid.
- b) Geurgevoelige gebouwen zijn de basis vier gebouwfuncties van Bkl artikel 5.91, eerste lid, plus een aantal andere, in het omgevingsplan gespecificeerde, gebouwfuncties, waar sprake is van verblijf van personen (bijvoorbeeld bijeenkomstfunctie, gezondheidszorgfunctie, kantoorfunctie, logiesfunctie, sportfunctie, winkelfunctie).
- c) Geurgevoelige gebouwen zijn de basis vier gebouwfuncties van Bkl artikel 5.91, eerste lid, plus alle gebouwen voor verblijf van mensen die daarvoor permanent of op een daarmee vergelijkbare wijze worden gebruikt.

Voor geurgevoelige locaties zijn de benaderingen:

- a) Geen geurgevoelige locaties aanwijzen.
- b) Als geurgevoelige locaties enkele specifiek benoemde soorten locaties (bijvoorbeeld campings of recreatieterreinen) aanwijzen.
- c) Als geurgevoelige locaties aanwijzen alle locaties voor verblijf van mensen die daarvoor permanent of op een daarmee vergelijkbare wijze wordt gebruikt.

Bij de keuze voor benadering b of c kan de gemeente aanvullend ervoor kiezen om voor de geur van een zuiveringstechnisch werk, het houden van landbouwhuisdieren of andere agrarische activiteiten bij de extra aangewezen gebouwen een andere waarde of afstand te laten gelden.

Variant 2: regel gedifferentieerd naar deel van het grondgebied

Het Bkl artikel 5.91 laat ruimte om het aanwijzen van extra geurgevoelige gebouwen of locaties niet voor het hele grondgebied te doen, maar voor een specifiek deel. Als een gemeente ervoor kiest om bij de aanwijzing te differentiëren naar delen van het grondgebied (door bijvoorbeeld te zeggen dat in een deel van het grondgebied met een overwegende recreatiefunctie ook gebouwen met een logiesfunctie en campings aan te wijzen als geurgevoelig) zal ook begrenzing van die delen aan de orde zijn. Het besluit staat er overigens niet aan in de weg om individuele gebouwen als geurgevoelig aan te wijzen, als dat nodig is voor de ontwikkeling van een bepaald gebied.

10.3.2.3 Milieueffecten van de varianten

Aantal gebouwen per gebouwfunctie

De eerste vraag is voor hoeveel gebouwen de keuze voor een van de benaderingen gevolgen heeft.

Volgens het CBS (CBS Statline, Voorraad gebouwen, woningen en niet-woningen²⁹) was de bouwvoorraad op 1 januari 2022 in Nederland per in de bouwregelgeving onderscheiden gebouwfunctie³⁰ als volgt:

Gebouwfunctie	Aantal	Percentage	Valt onder Bkl art 5.91, lid 1?
Wonen	8.045.580	87,3%	Ja
Bijeenkomst	62.802	0,7%	Alleen kinderopvang met bedgebied
Cel (detentie)	58	-	Nee
Gezondheidszorg	23.621	0,3%	Alleen met bedgebied
Industrie	209.035	2,3%	Nee
Kantoor	95.192	1,0%	Nee
Logies	130.960	1,4%	Nee
Onderwijs	13.526	0,1%	Ja
Sport	9.738	0,1%	Nee
Winkel	127.929	1,4%	Nee
Overige functie	441.940	4,8%	Nee
Meerdere functies	53.452	0,6%	Mogelijk
Totaal	9.213.833		

Voor welke gebouwfuncties kan de status geurgevoelig veranderen?

Voor gebouwen die onder de Bkl artikel 5.91, eerste lid, vallen blijft de situatie in alle varianten grotendeels hetzelfde. Dit waren hoogstwaarschijnlijk geurgevoelige objecten en het zijn per definitie geurgevoelige gebouwen. Wel vervalt de eis dat het gebouw alleen beschermd wordt als het gebruikt wordt en voor de functies anders dan wonen vervalt het criterium dat dat het gebruik structureel is en plaatsvindt door steeds dezelfde personen.

Voor een aantal gebouwen verandert er niets omdat die in geen enkele benadering als geurgevoelig object of gebouw gezien kunnen worden. Het gaat dan binnen de industriefunctie ("gebruiksfunctie voor ruimten voor het bedrijfsmatig bewerken of opslaan van materialen en goederen, of voor bedrijfsmatige agrarische doeleinden") om de daarbinnen onderscheiden "lichte industriefunctie" waarbij het verblijven van personen een ondergeschikte rol speelt en de "lichte industriefunctie voor het houden van dieren" waarin dieren als bedoeld in bijlage II bij het Besluit houders van dieren, bedrijfsmatig worden gehouden. Het is niet bekend wat het aandeel van deze twee lichte functies is in het totaal van de industriefunctie, maar gezien het grote aantal lichte industriefuncties zoals kassen en opslagloodsen zal dat aandeel vrij substantieel zijn. Verder is de "overige functie" gedefinieerd als een functie waarbij verblijf van personen een ondergeschikte rol speelt; een gebouw met een overige functie kan daardoor geen geurgevoelig object of gebouw zijn.

Voor gebouwen met een van de andere functies kon er sprake zijn van een geurgevoelig object, als die werden gebruikt voor permanent verblijf of een daarmee vergelijkbare wijze van gebruik. Dit zou kunnen gaan om gebouwen met een van de volgende functies:

- bijeenkomstfunctie anders dan kinderopvang met bedgebied;
- celfunctie;
- gezondheidszorgfunctie anders dan met bedgebied;
- industriefunctie anders dan lichte industriefunctie of lichte industriefunctie voor het houden van dieren;
- kantoorfunctie;
- logiesfunctie;
- sportfunctie en
- winkelfunctie.

Bij benadering a) (alleen de basis gebouwfuncties van Bkl artikel 5.91, eerste lid) zijn gebouwen uit deze lijst nooit geurgevoelig. Voor zover deze gebouwen als geurgevoelig object konden worden gezien vervalt dit.

Bij benadering b) (gemeente wijst extra gebouwfuncties als geurgevoelig aan) zijn de functies die de gemeente extra aanwijst altijd geurgevoelig. Voor de gebouwen met een dergelijke functie

²⁹ <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/81955NED/table?fromstatweb>

³⁰ Zie voor een overzicht en beschrijving per functie <https://iplo.nl/thema/bouw/gebruiksfuncties-bouwwerken/>

vervalt het criterium dat er sprake moet zijn van permanent verblijf of een daarmee vergelijkbare wijze van gebruik en zouden er een aantal gebouwen geurgevoelig kunnen worden die in het verleden geen geurgevoelig object waren. Voor gebouwfuncties uit bovenstaand lijstje die de gemeente niet aanwijst vervalt (net als bij benadering a) de status van geurgevoelig object.

Bij benadering c) blijft (voor de gebouwen die niet een van de vier basisfuncties hebben) de geurgevoeligheid afhankelijk van een beoordeling of er sprake is van permanent verblijf of een daarmee vergelijkbare wijze van gebruik. Er verandert voor deze groep dus niets.

Milieueffecten verlies van de status geurgevoelig

Vervolgens is de vraag wat de milieueffecten zijn van het wel of niet beschermen van andere gebouwen dan de basis geurgevoelige gebouwen van Bkl, artikel 5.91, eerste lid, en van eventuele locaties.

Op het moment dat de gemeente in het omgevingsplan de status van een gebouw verandert van geurgevoelig naar niet geurgevoelig gebeurt er niet meteen iets. Wel ontstaat er mogelijk ruimte bij bestaande activiteiten; het effect hiervan is afhankelijk van het soort activiteit.

Verlies van de status geurgevoelig bij activiteiten waarvoor waarden gelden

Voor activiteiten waar waarden voor geur gelden (zuiveringstechnisch werk, houden van landbouwhuisdieren met emissiefactor) is het geurgevoelige object met de meeste geur bepalend voor het voldoen aan de waarde. Meestal is dit het dichtstbijzijnde object. Als dit object zijn status geurgevoelig verliest, zou degene die de activiteit verricht kunnen besluiten een uitbreiding of andere wijziging uit te voeren waardoor de uitstoot van geur toeneemt. De geur door de activiteit op de omliggende geurgevoelige gebouwen en het voormalige geurgevoelige object zal hierdoor toenemen. Voor de omliggende geurgevoelige gebouwen blijven de waarden voor geur van de activiteit van toepassing. Het geurgevoelige gebouw met de hoogste geurbelasting dat de status geurgevoelig wel houdt, bepaalt hoeveel uitbreidingsruimte er is; de activiteit kan uitbreiden tot de maximale waarde voor geur bij dit gebouw bereikt is.

Hoe groot de toename van geur door een eventuele uitbreiding zal zijn op het voormalige geurgevoelige object is sterk afhankelijk van de ligging van de aanwezige geurgevoelige gebouwen en de ligging van het voormalige geurgevoelige object ten opzichte van die gebouwen. Het is lastig daar in het algemeen een voorspelling over te doen.³¹

Een tweede effect als een bepaald type gebouw de status geurgevoelig verliest is dat op het toelaten van een dergelijk gebouw in het omgevingsplan de instructieregels over geur van het Bkl niet van toepassing zijn. De gemeente hoeft dan niet te verantwoorden dat de geur van activiteiten waarvoor waarden gelden bij de nieuwe gebouwen aan die waarden voldoet. Wel moet de gemeente een bredere beoordeling doen of er sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Onderdeel daarvan is beoordelen of de toegelaten gebouwen op die locatie hun functie kunnen vervullen, waaronder ook valt of de te verwachten geur die functie zou kunnen bedreigen.

Verlies van de status geurgevoelig bij activiteiten waarvoor afstanden gelden

Voor activiteiten waar afstanden voor geur gelden (houden van landbouwhuisdieren zonder emissiefactor, andere agrarische activiteiten) is bepalend of het dichtstbijzijnde geurgevoelige object op voldoende afstand ligt. Als er een of meer geurgevoelige objecten binnen de aan te houden afstand liggen is het niet toegestaan de activiteit zodanig te veranderen of uit te breiden dat de geur toeneemt. Als er één geurgevoelig object op onvoldoende afstand ligt en dit object verliest zijn status geurgevoelig, zou degene die de activiteit verricht kunnen besluiten een uitbreiding of andere wijziging uit te voeren waardoor de afstand tot het voormalige geurgevoelige object afneemt of de uitstoot van geur toeneemt. Als er meerdere objecten zijn en één daarvan verliest de status geurgevoelig, dan mag uitbreiden nog steeds niet, maar zou de activiteit de afstand tot het voormalige geurgevoelige object kunnen verkleinen. In beide gevallen neemt de geur door de activiteit op het voormalige geurgevoelige object toe.

³¹ Bij voormalige geurgevoelige objecten in de bebouwde kom zal het effect beperkt zijn door de aanwezige woningen. Voor voormalige geurgevoelige objecten op een bedrijventerrein met weinig woningen is het effect groot. Bij voormalige geurgevoelige objecten in het buitengebied zoals een horecagelegenheid of een bungalowpark is de ligging van het object en de aard van het gebied sterk bepalend.

Een tweede effect als een bepaald type gebouw de status geurgevoelig verliest is dat op het toelaten van een dergelijk gebouw in het omgevingsplan de instructieregels over geur van het Bkl niet van toepassing zijn. De gemeente hoeft dan niet te verantwoorden dat de nieuwe gebouwen op voldoende afstand liggen van activiteiten waarvoor afstanden gelden. Wel moet de gemeente kunnen motiveren dat de toegelaten gebouwen op die locatie hun functie kunnen vervullen en de gevolgen van de te verwachten geur op die functies beoordelen in de bredere afweging van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Milieueffecten bij verlies van de status geurgevoelig

Bij de vergelijking met de onderzoeken naar geurhinder is van belang dat daar gegevens verzameld worden over woningen en niet over andere vormen van verblijf. Het is dus de vraag of de resultaten van deze onderzoeken direct toepasbaar zijn op andere vormen van verblijf dan wonen. Bij de voormalige geurgevoelige objecten gaat het vooral over verblijf door werknemers. Het kan ook nog gaan om bezoekers (klanten, sporters, recreanten).

De basis voor normstelling is het beperken van geurhinder tot een aanvaardbaar niveau. In het rapport Geur en gezondheid GGD-richtlijn medische milieukunde³² wordt ingegaan op gezondheidseffecten door geurhinder. Hoofdstuk 3.2 bevat een model voor de relatie tussen geur en gezondheid. Dat model geeft aan dat mensen de waarneming van geur in twee stappen evalueren.

Bij de primaire evaluatie wordt ingeschat wat de betekenis van de geur is. Wordt de geur als onaangenaam of de situatie als potentieel bedreigend beschouwd, dan leidt dit tot (ernstige) hinder. De hinder zelf is dan het gezondheidseffect. Het is psychologisch van aard, maar er zijn geen andere effecten, alleen zijn er mogelijke verstoringseffecten. Een verstoringseffect is bijvoorbeeld het sluiten van ramen of het niet graag buiten zijn.

Bij de secundaire evaluatie wordt beoordeeld of met die potentieel bedreigende situatie goed overweg gegaan kan worden (coping). Wordt ervaren dat de eigen vermogens tot coping onvoldoende zijn, dan zal er stress worden ervaren met de daarmee gepaard gaande fysiologische effecten. De hinder kan dan vergezeld gaan van verschillende stressgerelateerde gezondheidseffecten.³³

Bij de tweede evaluatie zal een verschil ontstaan tussen mensen die in hun woning geur waarnemen en mensen die geur waarnemen als **bezoeker**. Wie bij bezoek aan een winkel, horecazaak of sporthal onaangename geur ervaart, zal eerder vertrekken en de volgende keer mogelijk gaan naar een andere winkel, horecazaak, enzovoort. Stressgerelateerde gezondheidseffecten zijn dan niet aan de orde. Het effect van geur op bezoekers zal vooral leiden tot het verlies van de aan een locatie toegekende functie; het leidt tot minder bezoekers aan horeca, en tot sporthallen en -terreinen waar mensen liever niet sporten.

Het voorkomen van het verlies van een toegekende functie is zeker een belang waar het omgevingsplan over gaat. Behartigen van dat belang kan ook op andere manieren dan door het toekennen van de status van geurgevoelig gebouw. Het is een basisbeoordeling die primair plaats vindt bij het toekennen van functies aan locaties, waarbij vooral voldoende afstand tussen moeilijk verenigbare functies belangrijk is.

Voor een **werknemer** is het niet uitgesloten dat er stressgerelateerde gezondheidsklachten ontstaan. Het is daarbij de taak van de werkgever om te zorgen voor een gezonde en veilige werkomgeving. Als geur uit de omgeving dat bedreigt, zal de werkgever of kijken naar maatregelen zoals luchtbehandeling om de werkplekken beter te beschermen of overwegen een ander pand te betrekken. Dit zal niet in alle gevallen voldoende zijn om gezondheidseffecten bij werknemers te voorkomen.

In vergelijking met het hierboven geciteerde model zijn belangrijke verschillen tussen geurhinder bij bezoekers en werknemers en geurhinder in de woonsituatie dat vooraf duidelijk is wat de duur van de blootstelling is en dat er meer mogelijkheden zijn om met de stress om te gaan. Het is dus

³² Geur en gezondheid: GGD-richtlijn medische milieukunde, RIVM Rapport 2015-0106.

³³ Idem, blz. 29.

niet zeker dat de blootstelling aan geur in dezelfde mate leidt tot gezondheidsklachten.³⁴ Het is daardoor lastig om te beoordelen of en zo ja, in welke mate de toename van de blootstelling aan geur die kan ontstaan als een geurgevoelig object niet als geurgevoelig gebouw wordt gezien zal leiden tot negatieve gezondheidseffecten.

Gebouwen of locaties die de status geurgevoelig krijgen

Gebouwen of locaties kunnen op twee manieren de status geurgevoelig krijgen:

1. Geurgevoelige gebouwen met een van de vier basisfuncties van artikel 5.91 Bkl die niet volgens die functie gebruikt worden (bijvoorbeeld door leegstand), worden automatisch geurgevoelig zodra de term "geurgevoelig object" wordt vervangen door "geurgevoelig gebouw".
2. De gemeente kan ervoor kiezen extra gebouwen of locaties als geurgevoelig aan te wijzen die geen geurgevoelige objecten waren.

Als de gebouwen of locaties al bestonden verandert er op dat moment niet veel, omdat het gaat om bestaande situaties en de overgedragen milieuregels deze bestaande situaties eerbiedigen. In een aantal gevallen kan dit leiden tot een verlies aan uitbreidingsruimte voor specifieke activiteiten als bij het nieuwe geurgevoelige gebouw of de nieuwe geurgevoelige locatie niet voldaan wordt aan waarden of afstanden. Bij groep 1 is het overigens zo dat een gebouw dat niet gezien werd als geurgevoelig object omdat het niet in gebruik was bij ruimtelijke ontwikkelingen wel in de toetsing moest worden meegenomen.

Een tweede effect is dat op het toelaten van een dergelijk gebouw of locaties de specifieke instructieregels over geur in het Bkl van toepassing zijn. Het omgevingsplan mag dergelijke gebouwen of locaties alleen toelaten als aan de waarden of afstanden voor geur wordt voldaan.

Invloed van benaderingen en varianten op de milieueffecten en andere gevolgen

Zoals aangegeven bij de varianten kan de gemeente op verschillende manieren omgaan met de ruimte om andere geurgevoelige gebouwen of locaties aan te wijzen. Dat heeft invloed op de hierboven geschetste milieueffecten.

Benadering 1a) Alleen de basis gebouwfuncties zijn geurgevoelig

In deze benadering vervalt de status geurgevoelig bij geurgevoelige objecten die een gebouw zijn met een van de niet aangewezen functies. Afhankelijk van de ligging kan dit bij een deel van die gebouwen tot gevolg hebben dat door latere wijzigingen van activiteiten of eventuele nieuwe activiteiten de geur bij die gebouwen toeneemt. Onduidelijk is of en zo ja, in welke mate, de geurhinder hierdoor toeneemt; het is ook mogelijk dat dit tot functieverlies, leegstand en economische schade leidt.

Gebouwen die wel een van de genoemde functies hebben, maar langere tijd niet in gebruik waren krijgen de status geurgevoelig in deze variant. Een gevolg hiervan kan zijn dat bestaande activiteiten in de buurt mogelijkheid voor uitbreiding of wijziging kwijtraken.

Benadering 1b) Toevoegen van andere gebouwfuncties als geurgevoelig

In deze benadering houden meer geurgevoelige objecten de status geurgevoelig. Door het vervallen van het criterium "permanent verblijf of een daarmee vergelijkbare wijze van gebruik" wordt een aantal gebouwen geurgevoelig die geen geurgevoelig object waren.

Voor de gebouwen die alsnog de status geurgevoelig verliezen kan afhankelijk van de ligging bij een deel van die gebouwen het gevolg zijn dat door latere wijzigingen van activiteiten of eventuele nieuwe activiteiten de geur bij die gebouwen toeneemt. Onduidelijk is of en zo ja, in welke mate, de hinder hierdoor toeneemt; het is ook mogelijk dat dit tot functieverlies en leegstand leidt.

³⁴ In dat licht is het denkbaar dat voor gebouwen waar bezoekers en werknemers verblijven een lager beschermingsniveau voldoet dan voor woningen. In lokaal geurbeleid zou dit bijvoorbeeld aanleiding kunnen zijn om voor de extra aangewezen geurgevoelige gebouwen en eventuele geurgevoelige locaties een lager beschermingsniveau te hanteren.

Bij de gebouwen die geurgevoelig worden, terwijl ze geen geurgevoelig object waren, kan een gevolg zijn dat bestaande activiteiten in de buurt mogelijkheid voor uitbreiding of wijziging kwijtraken.

Benadering 1c) Toevoegen van andere gebouwen voor permanent verblijf of een daarmee vergelijkbare wijze van gebruik

In deze benadering krijgen woningen en gebouwen met een van de vier in Bkl artikel 5.91, eerste lid, genoemde functies die langere tijd niet in gebruik waren de status geurgevoelig. Een gevolg hiervan kan zijn dat bestaande activiteiten in de buurt de mogelijkheid voor uitbreiding of wijziging kwijtraken.

Verder blijft in deze benadering de status van de te beschermen gebouwen gelijk.

Aanwijzen geurgevoelige locaties

Bij de locaties die geurgevoelig worden, kan een gevolg zijn dat bestaande activiteiten in de buurt mogelijkheid voor uitbreiding of wijziging kwijtraken.

Variante 2: gebiedsgericht of individueel aanwijzen van extra geurgevoelige gebouwen

Deze variant kan gekoppeld worden aan benadering 1a) of 1b). In deze variant is het mogelijk in bestaande en nieuwe situaties gebouwen in een bepaald gebied als geurgevoelig aan te wijzen. Dit kan gebruikt worden om gevallen waar door de ligging van het voormalige geurgevoelige object dat zijn status kwijt zou raken een bijzonder onwenselijke verschuiving optreedt. Deze variant kan eventueel nadelige milieueffecten daarmee voorkomen of verminderen.

10.3.3 Bebouwingscontour geur

De overgedragen milieuregels maken in de waarden en afstanden voor het exploiteren van zuiveringstechnische werken, het houden van landbouwhuisdieren in dierenverblijven en andere agrarische activiteiten onderscheid tussen binnen en buiten de bebouwde kom. Binnen de bebouwde kom gelden lagere waarden en grotere afstanden. Dit is overgenomen uit de Wgv en het Activiteitenbesluit die hiervoor ook de term "bebouwde kom" gebruikten, zonder die term te definiëren.

De bebouwde kom is volgens de memorie van toelichting bij de Wgv: "het gebied dat door aaneengesloten bebouwing overwegend een woon- en verblijffunctie heeft en waarin (dus) veel mensen per oppervlakte-eenheid daadwerkelijk wonen of verblijven".³⁵ Verder staat er, dat de grens van de bebouwde kom "niet wordt bepaald door de Wegenverkeerswetgeving, maar evenals in de ruimtelijke ordening door de aard van de omgeving. Binnen een bebouwde kom is de op korte afstand van elkaar gelegen bebouwing geconcentreerd tot een samenhangende structuur." Het gaat dus niet om de plek van een verkeersbord dat de bebouwde kom aanduidt of de grenslijn van verkeerstechnische aard. Wel moet in ieder geval sprake zijn van een structurele samenhang van de bebouwing – bijvoorbeeld een aaneengesloten woonbebouwing.

Het is niet zo dat uit de belevingsonderzoeken voor veehouderijen blijkt dat binnen de bebouwde kom al eerder hinder ervaren wordt, in de memorie van toelichting bij de Wgv is het hanteren van lagere waarden en grotere afstanden voor objecten binnen de bebouwde kom toegelicht met: "De aanwezigheid van, gemiddeld, een groot aantal geurgevoelige gebouwen die aan een gebied overwegend een woon- of verblijffunctie verleent, rechtvaardigt een relatief hoog beschermingsniveau".³⁶

Bij de toetsing of een individuele activiteit voldoet aan de waarden of afstanden in de overgedragen milieuregels kijkt het bevoegd gezag naar de omliggende objecten en beoordeelt daarbij of die onderdeel uitmaken van de bebouwde kom.

Als de overgedragen milieuregels worden omgezet moet volgens artikel 5.97 Bkl een of meer bebouwingscontouren geur worden aangewezen door de geometrische begrenzing ervan vast te leggen. Volgens de instructieregel moet de bebouwingscontour geur "stedelijk gebied" omvatten, gedefinieerd als:

³⁵ Kamerstukken II 2005/06, 30453, nr. 3, blz. 17.

³⁶ Kamerstukken II 2005/06, 30453, nr. 3, blz. 5.

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

De gemeente heeft daarbij de keuze stedelijk groen aan de rand van bebouwing van stedelijk gebied of lintbebouwing langs wegen, waterwegen of waterkeringen wel binnen de bebouwingscontour te laten vallen.

De gemeente moet bij het omzetten het begrip "bebouwde kom" vervangen door "bebouwingscontour geur". Bkl artikel 12.14 bepaalt dat zolang de bebouwingscontour geur niet is aangewezen het oude begrip bebouwde kom blijft gelden.

Deze omzetting heeft in hoofdlijnen geen milieueffecten; door het aangeven van de begrenzing wordt duidelijker waar welke waarden of afstanden gelden.

Als de gemeente ervoor kiest stedelijk groen binnen de bebouwingscontour te laten vallen is dit vooral voor de eenvoud van de begrenzing, aangezien stedelijk groen in beginsel geen geurgevoelige gebouwen bevat. Deze keuze heeft geen milieueffecten.

Het aanwijzen van lintbebouwing als bebouwingscontour heeft wel milieueffecten. Als dit binnen de begrenzing wordt getrokken gaat hiervoor de lagere waarden en de langere afstanden gelden. De gemeente zal bij de keuze dit wel of niet te doen rekening houden met het karakter van het gebied en de concentratie van bewoning.

10.4 Houden van landbouwhuisdieren en paarden en pony's voor het berijden in dierenverblijven

10.4.1 Achtergrond en herkomst van de regels

De overgedragen milieuregels gaan terug op de Wgv en de doorvertaling daarvan in paragraaf 3.5.8 van het Activiteitenbesluit. Daarin werken een aantal langer geldende regels uit eerdere richtlijnen en brochures door.

In hoofdlijnen zijn de belangrijkste keuzes van de Wgv:

- De Wgv is uitsluitend gericht op geur uit dierenverblijven.
- Voor andere geurbronnen binnen de veehouderij geldt een brongerichte aanpak via algemene regels en voorschriften in de vergunning.
- Er wordt voor een aantal diercategorieën gerekend met emissiefactoren, vastgelegd bij ministeriële regeling. De factoren geven de geuremissie per dierplaats per jaar voor verschillende diercategorieën en type huisvesting.
- De geurbelasting op gevoelige objecten wordt berekend met een verspreidingsmodel. Dit is een speciaal voor veehouderijen ontwikkeld programma, gebaseerd op het Nieuw Nationaal Model.
- De normstelling voor de geurbelasting is gedifferentieerd naar gebieden, met een onderscheid tussen de in de bijlage I bij de Meststoffenwet aangewezen concentratiegebieden³⁷ en niet-concentratiegebieden. Voor beide gebieden wordt in de normstelling ook onderscheid gemaakt tussen binnen en buiten de bebouwde kom.
- De normstelling is zo gekozen dat de uitbreidingsmogelijkheden voor de veehouderij niet wijzigen ten opzichte van het toetsingskader voor inwerkingtreding van de Wgv.
- De normstelling is zodanig "dat in redelijkheid van geurgevoelige objecten mag worden gevergd dat zij de geurhinder accepteren die het gevolg is van de ten hoogste toegestane geurbelasting".³⁸

³⁷ <https://iplo.nl/thema/toepassing-regels-praktijk/veehouderijen/geur-veehouderijen/>

³⁸ Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wgv, Kamerstukken II 2005/06, 30453, nr. 3, blz. 6.

- Gemeenten kunnen bij verordening andere waarden voor de toegestane geurbelasting op gevoelige objecten vaststellen. Hiervoor is een maximale bandbreedte gegeven. Gemeenten kunnen alleen een verordening vaststellen vanwege gewenste ruimtelijke ontwikkeling of vanwege een afwijkende relatie tussen geurbelasting en geurhinder. Via de Interimwet stad-en-milieubenadering (Iwsmb) is een verdere verruiming van de eisen mogelijk.
- De beoordeling van cumulatie van geur van verschillende bronnen is losgelaten bij de toetsing van individuele bronnen. De beoordeling van cumulatie is daarmee overgelaten aan ruimtelijke ordening. Bij het vaststellen van een andere geurnorm in een geurverordening houden gemeentes wel rekening met cumulatie in een gebied.
- Basisuitgangspunt van het wetsvoorstel was dat een veehouderij alleen mag uitbreiden als hij voldoet aan de normen voor geur. De Tweede Kamer heeft hier bij amendement³⁹ een uitzondering op gemaakt. Een veehouderij mag hierdoor bij overschrijding van de geurnorm wel uitbreiden als de veehouderij de geur reducerende maatregelen treft. De veehouder mag dan de helft van het rendement van de maatregelen opvullen met een uitbreiding. Deze zogenaamde "50%-regeling" bestond ook in de Wet stankemissie veehouderijen in landbouwonwikkelings- en verwevingsgebieden, een van de voorgangers van de Wgv.

Daarnaast heeft de Wgv een aantal bestaande regels min of meer ongewijzigd uit voorgaande regels overgenomen:

- *Eerbiedigende werking bestaande situaties*: Het wetsvoorstel is alleen gericht op geurhinder in geval van oprichting of uitbreiding. Voor bestaande situaties zijn de enige mogelijkheden die de Wgv laat het stellen van voorschriften gebaseerd op de beste beschikbare technieken en het intrekken van de vergunning in "ontoelaatbaar" overbelaste situaties.
- *Vaste afstanden*: Voor dieren waarvoor geen emissiefactor is vastgesteld⁴⁰ gelden de vaste afstanden, 100 meter tot een gevoelig object binnen de bebouwde kom, 50 meter tot een gevoelig object buiten de bebouwde kom.
- *Gevel tot gevel afstanden*: De Wgv houdt een aanvullende bescherming aan door naast de geurnormering en de vaste afstanden ook altijd een minimale afstand voor te schrijven tussen de buitenmuur van een dierenverblijf en een geurgevoelig object.
- *Lager beschermingsniveau voor bedrijfswoningen*: De Wgv houdt een lager beschermingsniveau aan voor bedrijfswoningen bij een andere veehouderij. Voor deze bedrijfswoningen gelden de hiervoor genoemde vaste afstanden ook voor dieren met een emissiefactor. De maximale waarden voor dieren met emissiefactor gelden alleen als dit soepeler is dan de vaste afstand.
- *Lager beschermingsniveau voor voormalige bedrijfswoningen en ruimte-voor-ruimte woningen*: Dit lagere beschermingsniveau wordt ook aangehouden voor voormalige bedrijfswoningen, dat zijn woningen die op of na 19 maart 2000 heeft opgehouden deel uit te maken van een andere veehouderij. Datzelfde geldt voor een zogenaamde "ruimte voor ruimte" woning die op of na 19 maart 2000 is gebouwd op een locatie waar stallen zijn gesloopt. De datum is ontleend aan het startpunt van de "ruimte voor ruimte" regeling van de Provincie Noord-Brabant die in veel andere regio's navolging heeft gehad.

Wet plattelandswoning

Met ingang van 1 januari 2013 is een wijziging doorgevoerd van het omgevingsrecht die ook doorwerkte in de Wgv en het Activiteitenbesluit.⁴¹ Door deze wijziging kan de gemeente in het bestemmingsplan een bedrijfswoning bij een veehouderij de aanduiding "plattelandswoning" te geven. Dat heeft tot gevolg:

1. dat derden in de woning mogen wonen en
2. dat de woning niet beschermd wordt tegen hinder van het bijbehorende bedrijf.

Om te bepalen of een dergelijke woning beschermd wordt is niet het feitelijk gebruik, maar de planologische status doorslaggevend.

De Wgv kende al een lager beschermingsniveau voor voormalige bedrijfswoningen dat ook op de plattelandswoningen van toepassing kan zijn. De Wgv regelt in deze gevallen dat de voormalige bedrijfswoning de bescherming houdt die geldt voor een bedrijfswoning. De status van

³⁹ Kamerstukken II 2005/06, 30453, nr. 15.

⁴⁰ Er zijn emissiefactoren voor varkens, kippen, schapen, geiten en, als deze worden gehouden voor de vleesproductie, ook voor rundvee tot 24 maanden, kalkoenen, eenden en parelhoenders.

⁴¹ Stb. 2012, 493 en Stb. 2014, 20.

plattelandswoning voegt daaraan toe dat er geen bescherming geldt ten opzichte van de veehouderij waar de woning oorspronkelijk deel van uitmaakte.

Combiwassers

Combiwassers zijn aangepaste luchtwassers, waarin verschillende verwijderingstechnieken worden gecombineerd. Bij de vaststelling van de emissiefactoren voor de combiwassers werd ervan uitgegaan dat zij een hoog rendement voor de verwijdering van geur zouden halen. Gaandeweg ontstond twijfel of dit ook echt het geval was.⁴² Uit nader onderzoek van Wageningen University & Research (WUR) bleek dat het rendement van de combiwassers in de praktijk inderdaad tegenvalt.⁴³ In 2018 zijn de geuremissiefactoren voor stallen met een combiwasser bijgesteld.⁴⁴

10.4.2 Onderbouwing overgedragen milieuregels

De aanpak voor geurhinder van veehouderijen in de overgedragen milieuregels is gebaseerd op het Activiteitenbesluit, dat weer teruggaat op de Wgv. Onderbouwing van de keuzes en de waarden in de bruidsschat gaat daarop terug. Hieronder wordt per artikel in de bruidsschat aangegeven wat de onderbouwing is.

10.4.2.1 Artikel 22.98 Waarde voor geur ou_E/m^3 als 98-percentiel op een geurgevoelig object bij geur door het houden van landbouwhuisdieren met geuremissiefactor

De waarden voor geur in de overgedragen milieuregels zijn gekozen bij de totstandkoming van de Wgv. De Wgv gaat uit van waarden, uitgedrukt in de Europese standaardmaat voor geur OU_E/m^3 . De waarden worden berekend met een gestandaardiseerd programma (V-Stacks) dat door het ministerie geactualiseerd wordt als de laatste inzichten dat vereisen. De maat en de rekenmethode zijn daarmee voor heel Nederland geborgd.

De hoogte van de waarden is bij de totstandkoming van de Wgv zo gekozen dat de uitbreidingsmogelijkheden van de veehouderijsector zoveel mogelijk gelijk zouden blijven. Over de aanvaardbaarheid van deze waarden wordt in de memorie van toelichting bij de Wgv gezegd "dat in redelijkheid van geurgevoelige objecten mag worden gevergd dat zij de geurhinder accepteren die het gevolg is van de ten hoogst toegestane geurbelasting".⁴⁵ Verder bevat deze memorie van toelichting de bredere constatering dat de bijdrage van de landbouwsector aan de geurhinder een dalende trend vertoont en dat een verdere daling verwacht werd door het aanpassen van de stallen om de ammoniakemissie te verlagen en het uitvoeren van de Reconstructiewet concentratiegebieden.⁴⁶

Het onderscheid in normstelling tussen concentratiegebieden en gebieden daarbuiten is ontleend aan het PRA-onderzoeksrapport Geurhinderonderzoek stallen intensieve veehouderij, PRA Odournet, maart 2001. Daarin werd een duidelijk andere relatie tussen blootstelling en percentage gehinderden gevonden binnen de concentratiegebieden dan daarbuiten. Het onderscheid in normstelling tussen de bebouwde kom en daarbuiten is vooral een keuze voor een hoger beschermingsniveau. De genoemde memorie van toelichting zegt daarover: "De aanwezigheid van, gemiddeld, een groot aantal geurgevoelige objecten die een gebied overwegend een woon- of verblijfsfunctie verleent, rechtvaardigt een relatief hoog beschermingsniveau."⁴⁷

⁴² Onder andere in Geurhinder van veehouderij nader onderzocht: meer hinder dan handreiking Wgv doet vermoeden?, Bureau Gezondheid, Milieu & Veiligheid, GGD'en Brabant en Zeeland, 23 maart 2015 en in de brief van 16 juli 2015 van de voorzitter van de bestuurlijke werkgroep evaluatie regelgeving geurhinder door veehouderijen (blg-591535.pdf (officielebekendmakingen.nl)).

⁴³ Evaluatie geurverwijdering door luchtwassersystemen bij stallen (twee delen, WUR 2018).

⁴⁴ Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, van 17 juli 2018, nr. IENW/BSK-2018/147628, tot wijziging van de Regeling ammoniak en veehouderij en de Regeling geurhinder en veehouderij (wijzigingen rendement geur voor bepaalde luchtwassersystemen en periodieke actualisatie emissiefactoren voor ammoniak en geur) Stcrt. 2018, 39679.

⁴⁵ Kamerstukken II 2005/2006, 30453, nr. 3, blz. 6.

⁴⁶ Kamerstukken II 2005/2006, 30453, nr. 3, blz. 13; voor de genoemde dalende trend verwijst de MvT naar het Permanent Onderzoek Leefsituatie van het CBS. Dit is in te zien op [Geurhinder per bron, 1990-2008 | Compendium voor de Leefomgeving \(clo.nl\)](http://Geurhinder_per_bron_1990-2008_|Compendium_voor_de_Leefomgeving_(clo.nl)).

⁴⁷ Kamerstukken II 2005/2006, 30453, nr. 3, blz. 5.

Als een gemeente voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet een geurverordening had opgesteld om afwijkende waarden vast te stellen, is deze verordening van rechtswege in het omgevingsplan opgenomen en blijft deze gelden in afwijking van de waarden van artikel 22.98 van de bruidsschat omgevingsplan. De gemeente heeft bij het opstellen van deze verordening een beoordeling gemaakt van de gevolgen van deze afwijkende waarden voor het gebied waar ze gaan gelden. Bovendien zijn deze afwijkende waarden niet hoger dan de in Wgv en thans in het Bkl bepaalde grenswaarden.

10.4.2.2 Artikel 22.99 Eerbiedigende werking bij waarden

Dit artikel bevat het uitgangspunt van de eerbiedigende werking bij bestaande situaties, met daarbij de 50%-regeling. Beide onderdelen komen oorspronkelijk uit de Wgv. In de voorgangers van de Wgv is de eerbiedigende werking altijd een uitgangspunt geweest bij beoordeling van geur van veehouderijen, en het wetsvoorstel Wgv heeft dit overgenomen.

De algemene constatering in de memorie van toelichting bij de Wgv dat de bijdrage van de landbouwsector aan de geurhinder een dalende trend vertoont en dat een verdere daling verwacht werd door het aanpassen van de stallen om de ammoniakemissie te verlagen en het uitvoeren van de Reconstructiewet concentratiegebieden wijzen erop dat op het moment van totstandkoming van de Wgv de bestaande en verwachte situaties niet als een probleem ervaren werden. Maar een individuele bestaande situatie kan toch ernstig overbelast kan zijn. De artikelsgewijze toelichting bij de Wgv wijst voor dat soort gevallen op de mogelijkheid om een vergunning in te trekken bij ontoelaatbaar overbelaste situaties (Wm artikel 8.25, eerste lid, onder a, later Wabo artikel 2.33, eerste lid, onder d).

Onderdeel van het artikel Eerbiedigende werking bij waarden is de 50%-regeling. Het amendement op de Wgv⁴⁸ geeft als onderbouwing: "Dit amendement strekt ertoe dat ondernemers bij investeringen in stalsystemen met minder geuruitstoot net als bij de reconstructiewet de ontstane ruimte gedeeltelijk kunnen gebruiken" – de "reconstructiewet" is de Wet stankemissie veehouderijen in landbouwontwikkelings- en verwevingsgebieden. De verdere stukken geven als onderbouwing dat het gaat om een al langer bestaande uitzondering die daarmee past in het uitgangspunt van gelijkblijvende uitbreidingsmogelijkheden voor de veehouderij.

Uitzonderingen op de eerbiedigende werking en de 50%-regeling waren voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet mogelijk op grond van artikel 7af van het Besluit uitvoering Crisis- en Herstelwet. Dit artikel, dat van toepassing is binnen de provincies Gelderland, Limburg en Noord-Brabant, is met vijf jaar verlengd tot en met 31 december 2029.⁴⁹ Dat betekent dat ook na de inwerkingtreding van de Omgevingswet provincies en gemeenten eisen kunnen stellen voor reductie van de emissies bij bestaande situaties en dat er mag worden afgeweken van de 50%-regeling voor geur.

10.4.2.3 Artikel 22.100 Afstand tot bijzondere geurgevoelige objecten

In dit artikel is het lagere beschermingsniveau voor bedrijfswoningen⁵⁰, voormalige bedrijfswoningen en ruimte-voor-ruimte woningen opgenomen. Dit lagere beschermingsniveau is ongewijzigd overgenomen uit de voorgangers van de Wgv en past daarmee in het uitgangspunt van gelijkblijvende uitbreidingsmogelijkheden voor de veehouderij.

10.4.2.4 Artikel 22.101 Afstand landbouwhuisdieren zonder geuremissiefactor of paarden en pony's voor het berijden

Dit artikel stelt aan te houden afstanden vast voor dieren zonder geuremissiefactor, 100 meter tot geurgevoelige objecten binnen de bebouwde kom en 50 meter tot geurgevoelige objecten daarbuiten.

⁴⁸ Kamerstukken II 2005/06, 30453, nr. 15.

⁴⁹ Stcrt. 2024, 38625.

⁵⁰ Het gaat hier om (voormalige) bedrijfswoningen bij een andere veehouderij. De relatie tussen een veehouderij en de eigen (voormalige) bedrijfswoning wordt behandeld in 10.3.2.

Deze afstanden zijn het startpunt geweest in de oude richtlijnen voor veehouderijen. Voor bepaalde dieren, met name varkens, kippen en vleeskalveren, zijn andere beoordelingsmethodes ingevoerd, die leidden tot grotere afstanden, afhankelijk van het aantal dieren. De belangrijkste categorieën waar de vaste afstanden nog steeds voor gelden zijn melkrundvee en paarden.

10.4.2.5 Artikel 2.102 Eerbiedigende werking afstand landbouwhuisdieren zonder geuremissiefactor of paarden en pony's voor het berijden

Net als voor de waarden gaat de bruidsschat voor afstanden uit van eerbiedigende werking voor bestaande bedrijven zolang die niet uitbreiden. De algemene constatering in de memorie van toelichting bij de Wgw dat de bijdrage van de landbouwsector aan de geurhinder een dalende trend vertoont en dat een verdere daling verwacht werd door het aanpassen van de stallen om de ammoniakemissie te verlagen en het uitvoeren van de Reconstructiewet concentratiegebieden wijzen erop dat op het moment van totstandkoming van de Wgv de bestaande en verwachte situaties niet als een probleem ervaren werden.

10.4.2.6 Artikel 22.103 Afstand vanaf de gevel dierenverblijf en artikel 22.104 Eerbiedigende werking afstand vanaf de gevel dierenverblijf

Tenslotte regelt de bruidsschat nog dat er vanaf de gevel van een dierenverblijf tot de gevel van geurgevoelige objecten een minimale afstand moet gelden van 50 meter tot de gevel van objecten binnen de bebouwde kom en 25 meter tot de gevel van objecten daarbuiten. Ook dit is een eis die al gold voor de Wgv.

Het karakter van deze eis is anders dan van de andere bepalingen. De 'gevel tot gevel'-afstand is bedoeld om te voorkomen dat diffuse geur onbedoeld tot hinder leidt, zelfs al wordt voldaan aan de waarden en/of de afstanden.

10.4.3 Varianten

De instructieregels van het Bkl schrijven voor wat een gemeente moet opnemen in een omgevingsplan dat het houden van landbouwhuisdieren mogelijk maakt. Die instructieregel komt grotendeels overeen met wat in de bruidsschat staat. Er is ruimte voor afwijking, maar die ruimte is begrensd. Dat betekent dat de volgende varianten mogelijk zijn.

D0 Zo dicht mogelijk bij de bruidsschat

Aangezien de overgedragen milieuregels grotendeels al voldoen aan de specifieke instructieregels van paragraaf 5.1.4.6.3 van het Bkl zijn slechts enkele aanpassingen nodig, namelijk:

- De term "geurgevoelig object" moet worden vervangen door "geurgevoelig gebouw". Zie hiervoor paragraaf 10.3.2.
- De term "bebouwde kom" moet worden vervangen door "bebouwingscontour geur". Zie hiervoor paragraaf 10.3.3.

D1 Andere gemeentebrede regel

Zoals hierboven aangegeven is de gemeente verplicht artikelen op te nemen die (grotendeels) overeenkomen met de artikelen van de bruidsschat. Er is maar beperkt ruimte voor afwijking en die ruimte is vooral gebiedsgericht. Toch zijn er nog enkele afwijkingen mogelijk die voor de hele gemeente zouden gelden.

D1.1 Beperken werkingssfeer tot de werkingssfeer van de instructieregel, geflankeerd door zorgplicht

De regel in de bruidsschat is van toepassing op veehouderijen die vielen onder het Activiteitenbesluit. De instructieregel van het Bkl is alleen van toepassing op het exploiteren van een veehouderij, bedoeld in artikel 3.200 van het Bal. De aanwijzing van het Activiteitenbesluit is breder dan artikel 3.200 van het Bal. De gemeente is vrij in de keuze wat te doen met de

veehouderijen die wel onder het Activiteitenbesluit, maar niet onder het Bal vallen. Er zijn drie verschillen.

1. Paarden en pony's voor het berijden

Het Activiteitenbesluit definieerde het begrip "landbouwhuisdier" niet, maar gaf in de toelichting aan dat hieronder verstaan wordt:

"Landbouwhuisdieren kunnen worden omschreven als dieren die in het kader van de uitoefening van een landbouwbedrijf (een veehouderij) worden gehouden in verband met de productie van bijvoorbeeld melk, vlees, wol, veren of eieren of in verband met het berijden van dieren. Landbouwhuisdieren zijn in ieder geval rundvee, schapen, geiten, varkens, kippen, eenden, pelsdieren, konijnen, parelhoenders, paarden en struisvogels. Ook bijvoorbeeld waterbuffels, lama's en fazanten kunnen landbouwhuisdieren zijn als ze voor productiedoeleinden worden gehouden. Geen landbouwhuisdieren zijn in ieder geval wormen, kokkels, vissen, muizen, cavia's, bijen, siervogels, duiven, katten en honden. Dieren bij een kinderboerderij, dierenweide of zorginstelling worden niet voor productiedoeleinden gehouden, maar deze dieren worden beschouwd als landbouwhuisdieren als de betreffende diertypen «in de regel» voor productiedoeleinden worden gehouden." (Stb. 2012, 441)

Het Bal definieert het begrip landbouwhuisdier als volgt:

landbouwhuisdier: zoogdier of vogel voor de productie van vlees, eieren, melk, wol of veren of een paard of pony voor het fokken.

De twee invullingen van het begrip komen grotendeels overeen, met als belangrijkste verschil, dat paarden of pony's die worden gehouden voor het berijden in het Activiteitenbesluit wel als landbouwhuisdieren gezien werden en in het Bal niet. De bruidsschat noemt paarden en pony's voor het berijden steeds apart in het artikel. Het Bkl geeft geen verplichting dit te blijven doen.

2. Dieraantallen

Vervolgens is een tweede verschil dat het Activiteitenbesluit een andere drempel hanteerde voor landbouwhuisdieren dan het Bal.

Activiteitenbesluit, artikel 3.111, tweede lid:

De artikelen [...] zijn niet van toepassing op inrichtingen waar minder dan 10 schapen, 5 paarden, 10 geiten, 25 stuks pluimvee, 25 konijnen en 10 overige landbouwhuisdieren worden gehouden

Bal artikel 3.200, tweede lid:

2. Onder de aanwijzing [...] valt niet het houden van ten hoogste:
 - a. 10 stuks rundvee die als landbouwhuisdieren worden gehouden;
 - b. 15 varkens die als landbouwhuisdieren worden gehouden;
 - c. 350 kippen die als landbouwhuisdieren worden gehouden; en
 - d. 25 overige landbouwhuisdieren

De bruidsschat sluit voor dieraantallen aan bij de bredere aanwijzing van het Activiteitenbesluit. Het Bkl geeft geen verplichting dit te blijven doen.

3. Uitzonderingen

Tenslotte is het nog zo dat het Bal in artikel 3.200 drie uitzonderingen maakt, die het Activiteitenbesluit niet kent:

- Onder de aanwijzing valt niet het houden van landbouwhuisdieren alleen:
- a. voor natuurbeheer of beheer van de openbare ruimte;
 - b. voor educatieve doeleinden; of
 - c. bij onderzoeksinstellingen

Bij de drie uitgezonderde activiteiten is het hoofddoel niet productie van vlees, eieren, melk, wol of veren, maar het kan daar wel voorkomen. Daardoor kan discussie ontstaan of er wel of niet sprake is van landbouwhuisdieren. Door de uitzondering te maken is duidelijk dat de regels van het Bal en het Bkl hier niet gelden. Dat is anders dan het Activiteitenbesluit waar dieren tot landbouwhuisdieren gerekend werden als ze "in de regel" voor productiedoeleinden worden gehouden. De gemeente is vrij om zelf te kiezen hier regels voor te laten gelden in het omgevingsplan.

Beschrijving optie

Deze optie heeft betrekking op de werkingssfeer van de specifieke bepalingen over geur van het houden van landbouwhuisdieren. De gemeente kan ervoor kiezen deze alleen te laten gelden voor het exploiteren van een veehouderij, bedoeld in artikel 3.200 van het Bal. Voor het houden van paarden en pony's voor het berijden zal de gemeente wel een keuze moeten maken om hiervoor toch ook de standaard afstanden aan te houden of een andere invulling te geven kiezen om te borgen dat de geur van de activiteit aanvaardbaar is. Voor veehouderijen onder de Bal-drempel en de uitgezonderde activiteiten is een zorgplicht voldoende om te borgen dat de geur aanvaardbaar is.

D2 Gebiedsgerichte aanpassen van de regel

De instructieregels van het Bkl geven ruimte voor het hanteren van andere waarden dan de standaardwaarden, mits lager dan de grenswaarden, en andere afstanden dan de standaardafstanden. Deze ruimte is gelijk aan de afwijkruimte die de Wgv gaf. Het kan zijn dat een gemeente al van deze ruimte gebruik gemaakt heeft. Dat is dan gebeurd via een speciale geurverordening, die bij inwerkingtreding van de Ow van rechtswege in het omgevingsplan is opgenomen en functioneert als gebiedsgericht maatwerk op de bruidsschat.

De Handreiking Wgv⁵¹ gaf de uitgangspunten bij het opstellen van de geurverordening aan. Een aantal bepalingen hieruit blijven relevant voor gebiedsgericht maatwerk onder de Ow.⁵² De belangrijkste stappen daarin zijn:

1. **Het maken van een quick scan van de geurbelasting door veehouderijen:** de gemeente verzamelt gegevens over de veehouderijen in de gemeente en berekent de geurbelasting die ze veroorzaken op de geurgevoelige gebouwen. Hieruit blijkt of er knelpunten zijn. Knelpunten zijn zo'n hoge geurbelasting op geurgevoelige gebouwen dat veel geurhinder waarschijnlijk is. Of dat de ontwikkelingsmogelijkheden voor veehouderijen of recreatie te veel worden beperkt. De uitkomst van de quick scan is een besluit van het gemeentebestuur om óf de standaardwaarden aan te houden, óf eigen waarden vast te stellen (mits lager dan de grenswaarden) óf de knelpunten verder te onderzoeken met gebiedsvisie.
2. **Onderbouwing afwijken standaardwaarden:** Wanneer een gemeente andere geurnormen wil opnemen dan in de in het Bkl opgenomen standaardwaarden (lager dan de grenswaarden), onderbouwt de gemeente de nieuwe normen. Met de quick scan is een eerste beeld ontstaan van de geursituatie in de gemeente bij het toepassen van de standaardwaarden. Om keuzes te maken kan de gemeente verschillende scenario's doorrekenen. Deze scenario's kunnen worden vergeleken met de gewenste ruimtelijke ontwikkeling. De gemeente kan dan het optimale scenario kiezen.
3. **Bepalen geurhinder en geurbelasting door veehouderijen:** De gemeente bepaalt de verwachte geurhinder voor de toekomstige en bestaande situatie, licht de hindercijfers toe en onderzoekt de relatie tussen geurbelasting en geurhinder. Hierbij betreft de gemeente de recente ontwikkelingen en de inzichten uit de recente onderzoeken.
4. **Geurhinder door veehouderijen, wat is acceptabel:** Het is aan de gemeenteraad om het acceptabele geurhinderniveau voor een bepaald gebied te bepalen. Dat is een beleidsmatige keuze waar de laatste beschikbare inzichten bij betrokken worden. Dit kan een beperking geven voor het benutten van de maximale afwijkruimte die het Bkl laat.

⁵¹ Handreiking Wgv, VROM (2007), herziene versie IenM (2014).

⁵² De bedoelde bepalingen zijn te vinden op <https://iplo.nl/thema/praktijksituaties/veehouderijen/geur-veehouderijen/> onder Grenswaarden geur in het omgevingsplan.

10.4.4 Milieueffecten van de varianten

10.4.4.1 Milieueffecten van hanteren standaardwaarden en -afstanden

De gemeente kan ervoor kiezen de standaardwaarden en -afstanden zoals die in de overgedragen milieuregels staan te blijven hanteren. De milieueffecten van de activiteit blijven in dat geval hetzelfde.

Ontwikkelingen rond de landelijke instructieregels voor geur

Er zijn een aantal ontwikkelingen die mogelijk gevolgen hebben voor de in het Bkl opgenomen instructieregel voor geur van het houden van landbouwhuisdieren in dierenverblijven.

- Op 14 september 2022 heeft de rechtbank Den Haag een uitspraak gedaan met nummer ECLI:NL:RBDHA:2022:9119. In deze uitspraak heeft de rechtbank geoordeeld dat de Staat onrechtmatig handelt tegenover acht omwonenden van intensieve veehouderijen "doordat de bescherming tegen geurhinder die de Wet geurhinder en veehouderij hen biedt in het licht van artikel 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) tekortschiet, respectievelijk heeft tekortgeschoten en ten aanzien van hen geen redelijke en passende maatregelen zijn genomen". De Staat is in hoger beroep gegaan tegen deze uitspraak.
- Op 7 juli 2023 heeft de vorige Staatssecretaris van IenW een brief⁵³ aan de Tweede Kamer gestuurd met uitgangspunten voor mogelijke aanpassing van de geurregelgeving voor veehouderijen, gebaseerd op evaluaties van de regelgeving voor geur tot nu toe. Verdere behandeling van dit dossier valt buiten dit programma.
- Op 16 juni 2023 heeft de Rechtbank Oost-Brabant een uitspraak gedaan met nummer ECLI:NL:RBOBR:2023:2931. De uitspraak gaat over een vergunning die is verleend met toepassing van de 50%-regeling. De rechtbank is van oordeel dat de wetgever een strategische milieubeoordeling had moeten verrichten voordat dit onderdeel van de wet werd aangenomen. Daarom had het college volgens de rechtbank artikel 3, vierde lid, van de Wgv buiten toepassing moeten laten (niet mogen gebruiken in dit geval). Zowel de gemeente als de veehouder zijn tegen de uitspraak in beroep gegaan. De beroepszaak heeft nummer 202304701/ /R4.

Een gemeente gaat in het omgevingsplan uit van de instructieregels zoals die op dat moment luiden. Als een gemeente de standaardwaarden en -afstanden hanteert, voldoet het omgevingsplan volgens artikel 5.106 en 5.106a van het Bkl voor geur van het houden van landbouwhuisdieren in dierenverblijven aan de aanvaardbaarheidseis van Bkl artikel 5.92, tweede lid. Let wel: het gaat dan om de aanvaardbaarheid van de geur van individuele veehouderijen. Bij beoordeling voor ontwikkeling van een gebied met veel veehouderijen waar cumulatie een rol kan spelen is een aanvullende beoordeling nodig van de cumulatieve blootstelling aan geur. De gemeente onderzoekt dan wat de gevolgen zijn van het hanteren van de standaardwaarden bij de verwachte ontwikkeling van het gebied en of deze nog steeds aanvaardbaar zijn. De gemeente kan dan ook onderzoeken of het wenselijk is eigen waarden of eigen regels voor cumulatie vast te stellen. De gevolgen van het stellen van eigen waarden worden behandeld in 10.4.4.3.

10.4.4.2 Milieueffecten bij beperken toepassingsbereik regel

Er zijn twee groepen activiteiten waarvoor de gemeente kan kiezen deze niet meer onder de waarden of afstanden voor geur te laten vallen.

In de eerste plaats zijn dit veehouderijen die niet onder de aanwijzing van het Bal vallen vanwege het aantal dieren, maar wel onder de overgedragen milieuregels.

In de overgedragen milieuregels zit een drempel, ontleend aan het Activiteitenbesluit:

De artikelen [...] zijn niet van toepassing op inrichtingen waar minder dan 10 schapen, 5 paarden, 10 geiten, 25 stuks pluimvee, 25 konijnen en 10 overige landbouwhuisdieren worden gehouden

De instructieregel van het Bkl verplicht tot het stellen van waarden of afstanden voor veehouderijen die vallen onder artikel 3.200. In het tweede lid staat een uitzondering voor:

⁵³ Kamerstukken II 2022/23, 29383, nr. 405.

2. Onder de aanwijzing [...] valt niet het houden van ten hoogste:
 - a. 10 stuks rundvee die als landbouwhuisdieren worden gehouden;
 - b. 15 varkens die als landbouwhuisdieren worden gehouden;
 - c. 350 kippen die als landbouwhuisdieren worden gehouden; en
 - d. 25 overige landbouwhuisdieren.

Per diersoort uit bijlage V van de Omgevingsregeling gaat het om de volgende aantallen⁵⁴:

Diersoort bijlage V	Overgedragen milieuregels vanaf (aantal dieren)	Bal vanaf (aantal dieren)	Gemiddeld aantal dieren per bedrijf, hele sector ⁵⁵	Geurproductie drempel Bal (OU _E /s)
Rundvee: Melkvee	11	11	110	n.v.t.
Vleeskalveren			706	392
Schapen	11	26	64	203
Geiten	11	26	752	489
Varkens: vleesvarkens	11	16	1.915	368
Zeugen			575	299
Kippen	26	351	45.232	123
Parelhoenders	26	11		4
Kalkoenen	26	11		17
Eenden	26	11		5
Struisvogels	26	11		n.v.t.
Konijnen	26	26		n.v.t.

Bij schapen, geiten, varkens en kippen is de drempel van het Bal hoger dan van het Activiteitenbesluit. De verschillen tussen de twee zijn klein en het gaat in beide gevallen om aantallen waar een normaal bedrijf ver boven zal zitten.

Het relatief grootste verschil tussen de twee drempels is bij kippen. De drempel voor kippen vergeleken met de gemiddelde bedrijfsgrootte in de sector is ongeveer even hoog als die bij vleesvarkens. De geurproductie van 350 legkippen komt ongeveer overeen met de geurproductie van 5 vleesvarkens. De drempel voor kippen zit kortom naar milieueffecten in lijn met de andere drempels.

Gezien de geringe geurproductie en de kleine omvang vergeleken met het gemiddelde van de sector is het niet zinvol bij bedrijven onder deze drempels aan de waarden te toetsen. Bij deze omvang zou een combinatie van ruimtelijke regels en een specifieke zorgplicht als vangnet voldoende moeten zijn om de geur aanvaardbaar te houden.

De enige sector waar het, gezien het relatief lage gemiddelde van 64 dieren per bedrijf in de hele sector, aannemelijk is dat er bedrijven tussen beide drempels in kunnen zitten is de schapenhouderij. De geurproductie van 25 schapen komt ongeveer overeen met de geurproductie van 8 vleesvarkens. Ook hier geldt de conclusie dat toetsing aan de waarden weinig meerwaarde heeft boven de al geldende ruimtelijke regels en specifieke zorgplicht van het omgevingsplan. Het verschil tussen beide drempels is kortom bijzonder klein en het overstappen van de drempel van het Activiteitenbesluit naar de drempel van het Bal zal geen aanzienlijke milieueffecten hebben.

In de tweede plaats zijn dit de activiteiten met landbouwhuisdieren die van de werkingssfeer van het Bal zijn uitgezonderd, namelijk het houden van landbouwhuisdieren alleen

- a. voor natuurbeheer of beheer van de openbare ruimte;
- b. voor educatieve doeleinden; of
- c. bij onderzoeksinstellingen.

Het gaat hier om grensgevallen waar discussie kan ontstaan of er sprake is van "landbouwhuisdieren" en "dierenverblijven". Het Bal zondert deze uit van de werkingssfeer. Een gemeente waar deze uitgezonderde activiteiten vaak voorkomen kan overwegen hier specifieke regels aan te stellen, maar gezien het karakter van de activiteiten ligt een beoordeling aan de

⁵⁴ Dit is opgesteld met als uitgangspunt dat een bedrijf maar één diersoort houdt.

⁵⁵ Getallen zijn ontleend aan www.agrimatie.nl

hand van waarden minder voor de hand en zal vaak een combinatie van ruimtelijke regels, eventueel een maatwerkvoorschrift of -regel voor preventieve maatregelen en een specifieke zorgplicht als vangnet voldoende zijn om de geur aanvaardbaar te houden.

10.4.4.3 Milieueffecten van stellen eigen waarden voor geur

Relatie tussen blootstelling en hinder bij waarden voor geur

Bij het beoordelen van de milieueffecten van de varianten voor de omzetting van de overgedragen milieuregels kan gekeken worden naar het percentage gehinderden. Om dit percentage te kunnen hanteren voor veehouderijen is in de eerste plaats inzicht nodig in de relatie tussen blootstelling aan geur en ervaren hinder. Hierover zijn twee onderzoeksrapporten verschenen.

Het eerste is het PRA-onderzoek 2001.⁵⁶ Kern van dit onderzoek is een telefonisch leefbaarheidsonderzoek waarin circa 2.300 omwonenden van varkenshouderijen zijn ondervraagd. Het rapport leidt uit de resultaten een relatie af tussen blootstelling en hinder, onder andere gedifferentieerd naar type gebied (concentratiegebieden en daarbuiten) en type respondent (agrariërs versus niet-agrariërs). Ook probeert het onderzoek in kaart te brengen wat het effect is van cumulatie op hinder door onderscheid te maken tussen één-bron-situaties en cumulatiesituaties.

In 2007 is een vervolg op het PRA-onderzoek gepubliceerd⁵⁷, waarin de resultaten van het PRA-onderzoek 2001 naar het systeem van de Wgv worden vertaald. In het rapport wordt een verschilfactor afgeleid tussen het in het PRA-onderzoek 2001 gehanteerde verspreidingsmodel (LTFD) en de voor de Wgv ontwikkelde modellen V-Stacks en V-Stacks Gebied. Verder worden de resultaten gekoppeld aan de in de Wgv gehanteerde indeling naar binnen/buiten concentratiegebieden en binnen/buiten de bebouwde kom. Ook geeft het rapport een nadere interpretatie van de hindercijfers.

Het tweede onderzoek is een GGD-onderzoek naar de relatie tussen blootstelling en hinder.^{58,59} Dit onderzoek brengt de blootstellingresponsrelatie in kaart tussen cumulatieve geurbelasting afkomstig van veehouderijen en de ervaren geurhinder bij ruim 13.000 respondenten op het platteland en in kleinere kernen van Noord-Brabant en Limburg-Noord.

In het GGD-onderzoek wordt meer geurhinder gerapporteerd dan te verwachten is op grond van het PRA-onderzoek. In opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft het RIVM in samenwerking met het Institute of Risk Assessment Sciences, Project Research Amsterdam Odournet, Bureau Gezondheid, Milieu en Veiligheid van GGD'en Brabant/Zeeland en een expertgroep een duiding⁶⁰ gegeven van de uiteenlopende resultaten van het PRA-onderzoek en het GGD-onderzoek. De oplegnotitie bij het onderzoek geeft als één van de belangrijkste conclusies:

“Het PRA en het GGD/IRAS onderzoek verschillen in diverse opzichten van elkaar. Er zijn een aantal factoren geïdentificeerd die tussen beide studies verschillen en die van invloed kunnen zijn op de ligging van een geurhindercurve. De mate waarin deze factoren van invloed zijn op de ligging van de blootstelling-respons relatie is niet in kwantitatieve zin aan te geven. Er kan geen precieze schatting gegeven worden hoeveel van het verschil van de ligging van de blootstelling-response verklaard kan worden en hoe groot het effect van een individuele factor of een combinatie van factoren is. Het is echter niet waarschijnlijk dat het volledige verschil in ligging tussen de geurhindercurves door één factor volledig kan worden verklaard. Anderzijds kan het niet worden uitgesloten dat een combinatie van factoren het verschil tussen beide studies grotendeels kan verklaren.”

⁵⁶ Geurhinderonderzoek stallen intensieve veehouderij (PRA Odournet, maart 2001).

⁵⁷ Relatie tussen geurimmissie en geurhinder in de intensieve veehouderij, VROM07A3, april 2007, PRA Odournet bv.

⁵⁸ Geurhinder van veehouderij nader onderzocht: meer hinder dan handreiking Wgv doet vermoeden?, Bureau Gezondheid, Milieu & Veiligheid, GGD'en Brabant en Zeeland, 23 maart 2015.

⁵⁹ De titel van het rapport verwijst naar de Handreiking Wgv. Dat is een elektronisch document vastgesteld door VROM (2007, met herziening door IenM in 2014) dat de Wgv en de uitvoering daarvan toelicht. In de bijlagen bij deze handreiking staan overzichten van de verwachte relatie tussen geurbelasting en hinder, gebaseerd op het PRA-onderzoek uit 2001.

⁶⁰ RIVM, Resultaten van duidingsonderzoek verschil tussen twee geurhindercurves, Oplegnotitie 5 oktober 2015, met als bijlage het rapport Verschillen tussen twee studies naar geurbelasting-geurhinderrelaties nader onderzocht, IRAS, juli 2015.

Een update van de blootstelling-responsrelatie van het GGD-onderzoek naar de gewijzigde geuremissiefactoren voor de combiwassers⁶¹ laat zien dat het niet aannemelijk is dat de toename in het gebruik van luchtwassers in de periode 2001-2011 het verschil tussen beide onderzoeken verklaart.

Er is kortom geen sluitende verklaring voor het verschil tussen beide onderzoeken.

Gebruik van de hinderonderzoeken bij het stellen van eigen waarden voor geur in het omgevingsplan

Onderzoek naar ervaren hinder door het houden van enquêtes brengt de hinder in kaart van de *cumulatie* van geur waaraan een respondent wordt blootgesteld. Dit wordt aangeduid als de achtergrondbelasting voor geur. De waarden voor geur in de overgedragen milieuregels en eventuele eigen waarden die een gemeente in afwijking daarvan stelt, hebben betrekking op de blootstelling aan geur van *één enkele activiteit*. Dit wordt aangeduid als de voorgrondbelasting voor geur.

In het PRA-onderzoek is onderzoek gedaan naar het effect van cumulatie van geur door in de uitgevoerde enquêtes onderscheid te maken tussen één-bron-situaties waar de respondent blootgesteld werd aan geur van slechts één veehouderij en cumulatiesituaties waar de respondent wordt blootgesteld aan geurhinder van meerdere veehouderijen. Uitkomst van deze vergelijking was volgens het rapport (pagina vii):

“De mensen in de cumulatiesituaties blijken significant minder gehinderd te zijn dan de mensen in de één-bron-situaties. Anders gezegd: bij gelijke hinder ligt de met het verspreidingsmodel berekende cumulatieve immissie gemiddeld genomen tweemaal hoger dan de immissie in de één-bron-situaties.”

Het rapport zegt het volgende over de interpretatie van deze uitkomst (pagina viii):

“Het verschil in hinderbeleving tussen één-bron- en cumulatiesituaties heeft mogelijk zowel te maken met een ander acceptatie-niveau als met een mogelijke overschatting van de cumulatieve geurimmissie.”

Het vervolgonderzoek PRA 2007 zegt het volgende over cumulatieve beoordeling (pagina 28):

“Een cumulatieve beoordeling dient als volgt te worden uitgevoerd:

- de hinder wordt berekend op basis van de geurimmissie per bron (tabel 9);
- daarnaast wordt de hinder berekend op basis van de cumulatieve geurimmissie (tabel 10);
- de hoogste van deze twee hinderpercentages is maatgevend.”

Daarin geeft tabel 9 de relatie tussen geurimmissie en geurhinder voor één-bronsituaties en tabel 10 de relatie tussen geurimmissie en geurhinder voor meer-bronsituaties, beide gedifferentieerd naar concentratiegebieden en niet-concentratiegebieden.

Deze tabellen zijn gebaseerd op de resultaten van het PRA-onderzoek 2001, gecorrigeerd voor de gebruikte modellen. Het aantal respondenten per in de tabellen onderscheiden groep is:

	Aantal respondenten in één-bron-situaties	Aantal respondenten in cumulatiesituaties
Buiten de concentratiegebieden	380	1.165
Binnen de concentratiegebieden	21	627

Het rapport geeft hierbij de volgende interpretatie (pagina 28):

“Uit de tabellen in hoofdstuk 3 blijkt dat bij gelijke geurimmissie, de hinder als gevolg van één bron hoger is dan de hinder als gevolg van meer bronnen. De oorzaak hiervan ligt mogelijk in de wijze waarop de geurimmissie in meer-bronsituaties is berekend: ook bronnen op grote afstand zijn meegerekend en veroorzaken wel een toename van de immissie terwijl ze waarschijnlijk nauwelijks van invloed zijn op de ervaren hinder. Een wetenschappelijk onderbouwde verklaring voor dit fenomeen is echter niet gevonden.”

De tabellen waarnaar gerefereerd wordt zijn de hierboven genoemde tabellen 9 en 10.

⁶¹ Update van de blootstelling-responsrelatie, Academische werkplaats gezonde leefomgeving, november 2023.

Het GGD-onderzoek is uitgevoerd binnen de concentratiegebieden in regio's met veel veehouderijen, waar één-bron-situaties zeldzaam zijn. In het onderzoek is geen onderscheid gemaakt tussen één-bron-situaties en cumulatiesituaties. Het is daardoor niet mogelijk een uitspraak doen over één-bron-situaties in het GGD-onderzoek.

De gemeente heeft hiermee in ieder geval voldoende instrumenten om bij een gebiedsgerichte beoordeling de verwachte cumulatieve blootstelling aan geur te bepalen, die het resultaat is van het hanteren van de bestaande of nieuw te stellen waarden in het omgevingsplan. Daarmee is het voor de gemeente mogelijk de verwachte hinder van deze cumulatieve blootstelling in kaart te brengen, gebaseerd op de bestaande onderzoeken.

Om een uitspraak te kunnen doen over de verwachte hinder door de voorgrondbelasting en daarbij gebruik te maken van het GGD-onderzoek moet de gemeente zelf een aanname doen over de verwachte relatie met de cumulatieve hinder. In de praktijk wordt hiervoor vaak de hierboven genoemde verhouding uit het PRA-onderzoek 2001 gebruikt, maar ook andere benaderingen zijn mogelijk.

Keuzes over een aanvaardbaar niveau van hinder bij het stellen van eigen waarden voor geur in het omgevingsplan

Als de gemeente in kaart heeft gebracht welk hinderpercentage het verwacht van de cumulatieve blootstelling aan geur, zal de gemeente moeten motiveren dat dit hinderpercentage aanvaardbaar is. In de eerdergenoemde brief van de Staatssecretaris van IenW van 7 juli 2023⁶² wordt het volgende opgemerkt over deze beoordeling:

"Het RIVM geeft aan dat er geen gezondheidkundige grenswaarden zijn voor de geurbelasting of de geurhinder. Welk percentage door geur gehinderde omwonenden aanvaardbaar is, is een beleidsmatige keuze."

Er is een aantal documenten dat de gemeente kan helpen bij deze keuze.

- Het deel over de geur uit de inmiddels ingetrokken Nederlandse emissie richtlijnen lucht (NeR) gaf voor de industrie het advies om uit te gaan van een bovenwaarde van 20% gehinderden, een richtwaarde van 12% gehinderden en een streefwaarde van 3% gehinderden (= geen hinder).
- De Handreiking Wgv verwijst in de bijlage Geurhinder: wat is veel of weinig naar een tabel met milieukwaliteitscriteria van de GGD-richtlijn geurhinder van oktober 2002. De GGD heeft deze richtlijn inmiddels herzien. Aanleiding hiervoor is:
 - "Bij de behandeling van geurproblemen kan de GGD gebruik maken van de GGD-richtlijn medische milieukunde Geurhinder. Deze stamt echter uit 2002. Sindsdien zijn er ontwikkelingen in meettechnieken en zijn er tevens grote wijzigingen doorgevoerd in de wet- en regelgeving voor geur. Door het ontbreken van gezondheidkundige normen voor geur is het niet eenvoudig om te bepalen hoeveel geur gezondheidkundig gezien aanvaardbaar is. Een in de oude richtlijn gepresenteerde tabel met percentages hinder en kwaliteitslabels voor beoordeling van geurhinder leverde discussie op. Er is dan ook behoefte bij GGD'en aan een leidraad voor de beoordeling van geursituaties. Dit vormde aanleiding om de verouderde richtlijn Geurhinder te actualiseren en te herzien."⁶³
- De GGD-richtlijn geurhinder, herziene versie 2015⁶⁴, geeft het resultaat van een beoordeling volgens de gezondheidseffectenscreening of GES. Dit geeft, gebaseerd op de GES scores, de volgende relatie tussen hinderpercentages en milieugezondheidskwaliteit voor veehouderijen:

Milieugezondheidskwaliteit	GES score	Percentage hinder
Zeer goed	0	0
Goed	1	0-5
Vrij matig	3	5-20
Matig	4	20-25
Onvoldoende	6	25-39
Ruim onvoldoende	7	Meer dan 39

⁶² Kamerstukken II 2022/23, 29383, nr. 405, p. 4.

⁶³ Geur en gezondheid, GGD-richtlijn medische milieukunde, RIVM Rapport 2015-0106, p. 11.

⁶⁴ Geur en gezondheid, GGD-richtlijn medische milieukunde, RIVM Rapport 2015-0106, p. 42 en Geur en gezondheid, Onderdeel Veehouderij en geur, p. 21.

Bij de onderbouwing van en communicatie over de keuze welk hinderpercentage de gemeente aanvaardbaar vindt, zal de gemeente ook moeten betrekken dat burgers soms gebrek aan vertrouwen in de geurregelgeving hebben. De landelijke Commissie geurhinder veehouderijen signaleert in haar adviesrapport Geur bekennen⁶⁵ onder andere het volgende:

“Het voorgaande [...] maakt zichtbaar dat geurhinderproblemen voor betrokkenen een stevige impact hebben. En voor ieder weer op een andere manier. De zorgen en belangen lopen uiteen. Vertrouwen is soms ver te zoeken. De Commissie vindt het gebrek aan vertrouwen niet verwonderlijk. Omwonenden merken dat een deel van de veehouders legaal de norm kan overschrijden. Ook ervaren zij dat bij de aanpak van geurhinder geen rekening wordt gehouden met cumulatie. Terwijl juist cumulatie kan maken dat geurhinder voor hen onhoudbaar is. Tegelijkertijd zijn er ook veehouders die niet veel vertrouwen meer hebben in de overheid en politiek. Ook dat is begrijpelijk. Aanvankelijk bevorderde de overheid het investeren in luchtwassers. Nu zijn er problemen met luchtwassers. Voor zowel omwonenden als veehouders geldt dat er lokaal vaak geen onderling vertrouwen is.”

10.4.4.4 Milieueffecten van stellen van eigen afstanden

De belangrijkste diercategorie waarvoor geen emissiefactoren zijn vastgesteld en waarvoor dus vaste afstanden gelden is melkrundvee. Voor het grootste deel van de melkrundveehouders geeft het volgende citaat uit het rapport van de Commissie geurhinder en veehouderij het contrast weer met varkenshouders:

Er zit echt een verschil per sector. Melkveehouders zijn (...) lokaal nog verankerd in die samenleving. Zeker als het grondgebonden en misschien biologische boeren zijn die ook nog via een korte keten proberen hun eigen afzet in de omgeving kwijt te kunnen. Varkenshouders zijn een totaal ander verhaal. Ik weet ook niet of je dat eigenlijk nog boeren moet noemen. Dat zijn de grote jongens en meiden. Die hebben zes, zeven, acht stallen verspreid over meerdere provincies. Soms zitten zelfs de zeugen in de ene stal. De biggen worden vervolgens getransporteerd naar een andere. Dat is een heel ander systeem en er is geen binding met de omgeving. In die situatie is het bijna helemaal onmogelijk om daar iets van een dialoog te laten plaatsvinden.

Voor melkveehouders zijn er verschillende situaties denkbaar waar de gemeente eigen afstanden wil hanteren.

- In bepaalde gebieden kunnen melkrundveehouderijen verweven zijn met woningen en daardoor bepalend voor het karakter van het gebied. In dat geval kan de gemeente voor dat gebied kortere afstanden hanteren zodat de melkveehouders hun bedrijfsvoering voort kunnen zetten en het karakter van het gebied bewaard blijft. Overigens kan de gemeente in geval van lintbebouwing dit ook realiseren door de lintbebouwing niet als bebouwingscontour geur aan te wijzen (zie paragraaf 10.3.3).
- Als melkveehouders in een bepaald gebied aan het stoppen zijn, kan het voorkomen dat bedrijven nog kleine aantallen dieren houden. De gemeente kan dan overwegen kortere afstanden tot geurgevoelige gebouwen aan te houden, bijvoorbeeld om woningen in de omgeving mogelijk te maken.
- Als in een gebied melkrundveehouderijen in schaal vergroten, waardoor ze meer het karakter van intensieve veehouderijen krijgen, kan de gemeente overwegen voor grotere dieraantallen grotere afstanden aan te houden.

De gemeente kiest zelf welke afstanden passend zijn gezien het karakter van het gebied en van de activiteiten daarin.

10.5 Andere agrarische activiteiten

⁶⁵ Geur bekennen, Combi-luchtwassers, varkenshouderijen en geurhinder, Overlegorgaan fysieke leefomgeving, april 2019, p. 29.

10.5.1 Achtergrond en herkomst overgedragen milieuregels

De regels voor andere agrarische activiteiten gaan over geur van de volgende activiteiten:

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

Voor deze activiteiten worden aan te houden afstanden tot geurgevoelige objecten voorgeschreven. Achtergrond en herkomst zijn voor de verschillende activiteiten steeds anders.

10.5.1.1 Opslaan van vaste mest, champost of dikke fractie

De afstanden voor geur in de overgedragen milieuregels zijn 100 meter tot een geurgevoelig object binnen de bebouwde kom en 50 meter tot een object daarbuiten. Voor opslagen van voor 1 januari 2013 op een kortere afstand waar verplaatsing redelijkerwijs niet kan worden gevegd geldt de eis niet, mits de afstand niet kleiner wordt.

Voor het opslaan van vaste mest met een volume van meer dan 600 m³ geldt vergunningplicht in de overgedragen milieuregels.

De wetsgeschiedenis van deze regel is:

- Afstanden 100 meter tot bebouwde kom, 50 meter daarbuiten werden voor het eerst voorgeschreven in het Besluit melkrundveehouderijen Hinderwet van 18 juni 1991, met overgangsrecht als de opslag op minstens 25 m van een woning of gevoelig object lag en verplaatsing de bedrijfsvoering onmogelijk zou maken; in die gevallen kon het bevoegd gezag nadere eisen stellen.
- Het Besluit akkerbouwbedrijven milieubeheer van 4 februari 1994 nam de afstanden en stelde daarbij de bovengrens van 600 m³; hierbij gold hetzelfde overgangsrecht.
- Toen deze besluiten opgingen in het Besluit landbouw milieubeheer van 13 juli 2006 werden de afstanden ongewijzigd overgenomen, met vergelijkbaar overgangsrecht.
- Het Besluit glastuinbouw van 21 februari 2002 stelde dat vaste mest ten minste 100 m van aaneengesloten bebouwing van 3 of meer woningen en 50 m van een woning van derden of een restaurant moest liggen.
- Op 1 januari 2013 werden het Besluit landbouw milieubeheer en het Besluit glastuinbouw overgezet naar het Activiteitenbesluit. De afstandseis werd uniform 100 m tot een geurgevoelig object binnen de bebouwde kom en 50 m daarbuiten. Daarbij gold overgangsrecht als het opslaan voor 1 januari 2013 plaatsvond en verplaatsing redelijkerwijs niet kan worden gevegd. Als de geur van de opslag niet aanvaardbaar was, kon het bevoegd gezag bij maatwerk eisen stellen aan situering, afdekken en frequentie van afvoeren van de opgeslagen stoffen.
- In de overgedragen milieuregels zijn is dit ongewijzigd overgenomen.
- Het Bkl artikel 5.120 bevat een instructieregel over geur van het opslaan van vaste mest, champost of dikke fractie. Deze instructieregel geldt alleen voor zover de activiteit in het Bal is geregeld. Bkl artikel 5.126 voegt aan de instructieregel een eerbiedigende werking toe die overeenkomt met het overgangsrecht van het Activiteitenbesluit.

10.5.1.2 Opslaan van gebruikt substraatmateriaal

De afstanden voor geur in de overgedragen milieuregels zijn 100 meter tot een geurgevoelig object binnen de bebouwde kom en 50 meter tot een object daarbuiten. Voor opslagen van voor 1 januari 2013 op een kortere afstand waar verplaatsing redelijkerwijs niet kan worden gevegd geldt de eis niet, mits de afstand niet kleiner wordt.

De wetsgeschiedenis van deze regel is:

- Het Besluit glastuinbouw van 21 februari 2002 stelde dat gebruikt substraatmateriaal ten minste 100 m van aaneengesloten bebouwing van 3 of meer woningen en 50 m van een woning van derden of een restaurant moest liggen
- Afstanden 100 meter tot bebouwde kom, 50 meter daarbuiten werden voor het eerst voorgeschreven in het Besluit landbouw milieubeheer van 13 juli 2006 met overgangsrecht als verplaatsing de bedrijfsvoering onmogelijk zou maken; in die gevallen kon het bevoegd gezag nadere eisen stellen
- Op 1 januari 2013 werden het Besluit Landbouw milieubeheer en het Besluit glastuinbouw overgezet naar het Activiteitenbesluit. De afstandseis werd uniform 100 m tot een geurgevoelig object binnen de bebouwde kom en 50 m daarbuiten. Daarbij gold overgangsrecht als het opslaan voor 1 januari 2013 plaatsvond en verplaatsing redelijkerwijs niet kan worden gevegd. Als de geur van de opslag niet aanvaardbaar was, kon het bevoegd gezag bij maatwerk eisen stellen aan situering, afdekken en frequentie van afvoeren van de opgeslagen stoffen.
- In de overgedragen milieuregels zijn is dit ongewijzigd overgenomen.
- Bkl artikel 5.121 bevat een instructieregel over geur van het opslaan van gebruikt substraatmateriaal van plantaardige oorsprong. Deze instructieregel geldt alleen voor zover de activiteit in het Bal is geregeld. Bkl artikel 5.126 voegt aan de instructieregel een eerbiedigende werking toe die overeenkomt met het overgangsrecht van het Activiteitenbesluit.

10.5.1.3 Opslaan van kuilvoer en vaste bijvoedermiddelen

De afstand voor geur in de overgedragen milieuregels is 50 meter tot een geurgevoelig object. Als de opslag is afgedekt is 25 m voldoende. De afstanden gelden niet voor in plasticfolie verpakte veevoederbalen. Voor opslagen van voor 1 januari 2013 op een kortere afstand waar verplaatsing redelijkerwijs niet kan worden gevegd geldt de eis niet, mits de afstand niet kleiner wordt.

De wetsgeschiedenis van deze regel is:

- Afstand 50 meter voor niet afgedekt opslaan en 25 meter voor afgedekt opslaan werden voor het eerst voorgeschreven in het Besluit melkrundveehouderijen Hinderwet van 18 juni 1991, met overgangsrecht als de opslag op minstens 10 m van een woning of gevoelig object lag en verplaatsing de bedrijfsvoering onmogelijk zou maken; in die gevallen kon het bevoegd gezag nadere eisen stellen
- Toen dit besluit opging in het Besluit landbouw milieubeheer van 13 juli 2006 werden de afstanden ongewijzigd overgenomen, met vergelijkbaar overgangsrecht. Nieuw was de uitzondering voor in plasticfolie verpakte veevoederbalen.
- Op 1 januari 2013 werd het Besluit landbouw milieubeheer overgezet naar het Activiteitenbesluit. Daarbij gold overgangsrecht als het opslaan voor 1 januari 2013 plaatsvond en verplaatsing redelijkerwijs niet kan worden gevegd. Als de geur van de opslag niet aanvaardbaar was, kon het bevoegd gezag bij maatwerk eisen stellen aan situering, afdekken en frequentie van afvoeren van de opgeslagen stoffen.
- In de overgedragen milieuregels is dit ongewijzigd overgenomen.
- Het Bkl artikel 5.122 bevat een instructieregel over geur van het opslaan van kuilvoer en vaste bijvoedermiddelen. Deze instructieregel geldt alleen voor zover de activiteit in het Bal is geregeld. Bkl artikel 5.126 voegt aan de instructieregel een eerbiedigende werking toe die overeenkomt met het overgangsrecht van het Activiteitenbesluit.

10.5.1.4 Opslaan van drijfmest, digestaat of dunne fractie

De overgedragen milieuregels gelden voor het opslaan van drijfmest, digestaat of dunne fractie met een gezamenlijke oppervlakte van ten hoogste 750 m² of een gezamenlijke inhoud van ten hoogste 2.500 m³. Daarvoor gelden de volgende afstanden:

	Geurgevoelig object met functionele binding met dierenverblijf	Geurgevoelig object zonder functionele binding met dierenverblijf
Gezamenlijke oppervlakte minder dan 350 m ²	25 m	50 m
Gezamenlijke oppervlakte 350 tot 750 m ²	50 m	100 m

Voor opslagen van voor 1 januari 2013 op een kortere afstand waar verplaatsing redelijkerwijs niet kan worden gevergd geldt de eis niet, mits de afstand niet kleiner wordt.

Voor het opslaan van drijfmest met een gezamenlijke oppervlakte groter dan 750 m² of een gezamenlijke inhoud groter dan 2.500 m³ geldt vergunningplicht in de overgedragen milieuregels.

De wetsgeschiedenis van deze regel is:

- Het Besluit mestbassins Hinderwet van 13 december 1990 hanteerde de gestaffelde afstanden en de oppervlakte van ten hoogste 750 m² of inhoud van ten hoogste 2.500 m³ als uitsluitingscriterium, waardoor vergunningplicht bleef bestaan voor bassins gelegen op een kortere afstand en voor grotere bassins
- Ook in het Besluit melkrundveehouderijen Hinderwet van 18 juni 1991 waren deze afstanden en maximale oppervlakte en inhoud een uitsluitingscriterium, waardoor vergunningplicht bleef bestaan voor een melkrundveehouderij met een mestbassin gelegen op een kortere afstand of met een groter mestbassin
- Toen dit besluit opging in het Besluit landbouw milieubeheer van 13 juli 2006 werd de afstand opgenomen als voorschrift, met overgangsrecht voor bestaande mestbassins; daar gold de afstandseis niet, maar wel een verplichting tot het treffen van geurbepalende maatregelen; de maximale oppervlakte en inhoud bleven gelden als uitsluitingscriterium dat leidde tot vergunningplicht.
- Op 1 januari 2013 werd het Besluit landbouw milieubeheer overgezet naar het Activiteitenbesluit. De afstanden bleven een voorschrift. Daarbij gold overgangsrecht als het opslaan voor 1 januari 2013 plaatsvond en verplaatsing redelijkerwijs niet kan worden gevergd. Als de geur van de opslag niet aanvaardbaar was, kon het bevoegd gezag bij maatwerk eisen stellen aan situering, afdekken en frequentie van afvoeren van de opgeslagen stoffen. De maximale oppervlakte en inhoud bleven een uitsluitingscriterium en reden voor vergunningplicht.
- In de overgedragen milieuregels zijn is dit ongewijzigd overgenomen.
- Het Bkl artikel 5.123 bevat een instructieregel over geur van het opslaan van drijfmest, digestaat of dunne fractie. Deze instructieregel geldt alleen voor zover de activiteit in het Bal is geregeld, waar een bovengrens van ten hoogste 750 m² of inhoud van ten hoogste 2.500 m³ geldt. Bkl artikel 5.126 voegt aan de instructieregel een eerbiedigende werking toe die overeenkomt met het overgangsrecht van het Activiteitenbesluit.

10.5.1.5 *Biologisch behandelen van dierlijke meststoffen voor of na het vergisten*

De afstanden voor geur in de overgedragen milieuregels zijn 100 meter tot een geurgevoelig object binnen de bebouwde kom en 50 meter tot een object daarbuiten.

De wetsgeschiedenis van deze regel is:

- Per 1 januari 2016 zijn er in het Activiteitenbesluit regels opgenomen voor het kleinschalig vergisten van dierlijke meststoffen. Dit is gebeurd in de vierde tranche wijziging van het besluit.⁶⁶ De nota van toelichting bij deze wijziging vermeldt dat de wijziging mede was ter uitvoering van een aantal zogenaamde Green Deals rond mestvergisting. Een van de Green Deals zag op de ontwikkeling van een combinatie van vergisting met andere vormen van biologische behandeling met als doel een betere kwaliteit van het overgebleven digestaat.⁶⁷ Voor deze experimentele techniek is in de voorschriften een afstandseis opgenomen. Omdat het gaat om een nieuwe techniek die nog niet werd toegepast is geen overgangsrecht opgenomen.

Het Bkl artikel 5.124 bevat een instructieregel over geur van het biologisch behandelen van dierlijke mest voor of na het vergisten. Deze instructieregel geldt alleen voor zover de activiteit in het Bal is geregeld.

De beoogde producent van de techniek heeft inmiddels de ontwikkeling ervan officieel stopgezet.⁶⁸ De techniek zal niet worden toegepast en de instructieregel kan waarschijnlijk geschrapt worden. In het vervolg van dit rapport wordt deze activiteit niet meer behandeld.

⁶⁶ Stb. 2015, 337.

⁶⁷ <https://www.greendeals.nl/green-deals/green-environmental-technology>.

⁶⁸ <https://www.lely.com/nl/nieuws/2015/06/22/lely-beeindigt-ontwikkeling-van-agrimodem/>.

10.5.1.6 *Composteren of opslaan van groenafval*

De afstanden voor geur in de overgedragen milieuregels zijn 100 meter tot een geurgevoelig object binnen de bebouwde kom en 50 meter tot een object daarbuiten. Voor opslagen van voor 1 januari 2013 op een kortere afstand waar verplaatsing redelijkerwijs niet kan worden gevegd geldt de eis niet, mits de afstand niet kleiner wordt.

Voor het composteren of opslaan van groenafval met een volume van meer dan 600 m³ geldt vergunningplicht in het Bal artikel 3.191.

De wetsgeschiedenis van deze regel is:

- Afstanden 100 meter tot bebouwde kom, 50 meter daarbuiten werden voor het eerst voorgeschreven in het Besluit akkerbouwbedrijven milieubeheer van 4 februari 1994 voor het opslaan van organische meststoffen, niet zijnde dierlijke mest, (waaronder compost) en voor het bewaren of composteren van afgedragen gewas met overgangsrecht als het opslaan/bewaren/composteren op minstens 25 m van een woning of gevoelig object lag en verplaatsing de bedrijfsvoering onmogelijk zou maken; in die gevallen kon het bevoegd gezag nadere eisen stellen.
- Toen dit besluit opgingen in het Besluit landbouw milieubeheer van 13 juli 2006 werden de afstanden ongewijzigd overgenomen, met vergelijkbaar overgangsrecht.
- Het Besluit glastuinbouw van 21 februari 2002 stelde dat afgedragen gewas ten minste 100 m van aaneengesloten bebouwing van 3 of meer woningen en 50 m van een woning van derden of een restaurant moest liggen.
- Op 1 januari 2013 werden het Besluit landbouw milieubeheer en het Besluit glastuinbouw overgezet naar het Activiteitenbesluit. De afstandseis werd uniform 100 m tot een geurgevoelig object binnen de bebouwde kom en 50 m daarbuiten. Daarbij gold overgangsrecht als het opslaan voor 1 januari 2013 plaatsvond en verplaatsing redelijkerwijs niet kan worden gevegd. Als de geur van de opslag niet aanvaardbaar was, kon het bevoegd gezag bij maatwerk eisen stellen aan situering, afdekken en frequentie van afvoeren van de opgeslagen stoffen.

Het Bkl artikel 5.125 bevat een instructieregel over geur van het opslaan of composteren van groenafval. Deze instructieregel geldt alleen voor zover de activiteit in het Bal is geregeld. Bkl artikel 5.126 voegt aan de instructieregel een eerbiedigende werking toe die overeenkomt met het overgangsrecht van het Activiteitenbesluit.

10.5.2 *Onderbouwing overgedragen milieuregels*

De oorspronkelijke besluiten waarin de afstanden voor de andere agrarische activiteiten zijn voorgeschreven geven allemaal geen toelichting of onderbouwing voor de gehanteerde afstanden. Het is daarom lastig een onderbouwing te geven.

10.5.2.1 *Hanteren 100 m binnen bebouwde kom, 50 m daarbuiten*

Bij de meeste "andere agrarische activiteiten" wordt grotendeels dezelfde afstand gehanteerd, namelijk 100 m tot geurgevoelige objecten binnen de bebouwde kom en 50 m tot geurgevoelige objecten daarbuiten. Deze afstanden werden al sinds de Brochure veehouderij en Hinderwet uit 1976 gehanteerd als aan te houden basisafstanden voor stallen bij veehouderijen. Veel van de activiteiten waar het hier om gaat vinden ook bij veehouderijen plaats, in de directe omgeving van de stal. In de besluiten wordt hiervoor dezelfde afstand gehanteerd als voor een melkrundveestal. De afstanden zijn vervolgens ook toegepast op vergelijkbare activiteiten bij akkerbouwbedrijven en in de glastuinbouw. Het Besluit akkerbouwbedrijven milieubeheer en het Besluit glastuinbouw gaven via de uitsluitingscriteria invulling aan de afstanden. Voor nieuwe akkerbouwbedrijven was dit minimaal 50 m tot objecten binnen de bebouwde kom en 25 m daarbuiten, voor de glastuinbouw 50 m van aaneengesloten bebouwing van 3 of meer woningen en 50 m van een woning van derden of een restaurant.

Bij deze afstanden is steeds een eerbiedigende werking voor bestaande situaties aangehouden. Een onderbouwing ervan wordt bij deze specifieke activiteiten niet gegeven.

Belangrijk voor de milieueffecten van deze regels is de mogelijkheid om bij nadere eisen of bij maatwerkvoorschrift extra eisen te stellen als de geur toch onaanvaardbaar is. Eventuele belangrijke nadelige gevolgen zijn daarmee in principe te ondervangen.

10.5.2.2 Opslaan kuilvoer

Voor het opslaan van kuilvoer en vaste bijvoedermiddelen wordt een kortere afstand voorgeschreven, namelijk 50 m tot objecten binnen de bebouwde kom en 25 m daarbuiten. Voor deze afstand wordt geen onderbouwing gegeven. Opslaan van kuilvoer vindt vooral plaats bij melkrundveehouderijen waar voor de stallen de standaardafstanden van 100 m en 50 m worden aangehouden.

De afstandseis geldt niet voor in plastic folie verpakte balen. Deze balen zijn volledig gesloten. Bij deze afstanden is een eerbiedigende werking voor bestaande situaties aangehouden. Een onderbouwing daarvan wordt bij deze specifieke activiteiten niet gegeven.

Belangrijk voor de milieueffecten van deze regels is de mogelijkheid om bij nadere eisen of bij maatwerkvoorschrift extra eisen te stellen als de geur toch onaanvaardbaar is. Eventuele belangrijke nadelige gevolgen zijn daarmee in principe te ondervangen.

10.5.2.3 Opslaan drijfmest

De afstandseisen voor de mestbassins wijken op verschillende punten af van het systeem dat voor de andere activiteiten wordt gehanteerd. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen geurgevoelige objecten binnen en buiten de bebouwde kom, het verschil tussen 100 m en 50 m is bepaald door het oppervlak van het mestbassin en er geldt een aparte (kortere) afstand voor geurgevoelige objecten met een binding met een dierenverblijf.

Er ontstaan daardoor verschillen tussen de te hanteren afstanden voor de stal en voor het mestbassin. Anders dan bij het opslaan van kuilvoer, waar de afstand consequent de helft is van de afstand voor de stallen, kan de afstand voor een mestbassin in het ene geval korter zijn dan de stal en in het andere geval langer.

De specifieke gestaffelde afstanden voor mestbassins zijn in 1990 met het Besluit mestbassins geïntroduceerd en vervolgens steeds ongewijzigd overgenomen. Een belangrijke verandering die begon met het Besluit mestbassins was de afdekplicht voor de bassins. Het Besluit mestbassins introduceerde die verplichting vanaf 1992. Inmiddels moeten alle mestbassins voorzien zijn van een afdekking. Het afdekken van een mestbassin reduceert de emissies uit het bassin door het elimineren van de windinvloed. Het is onduidelijk in hoeverre de gevolgen van de afdekplicht voor de emissie van geur zijn meegewogen in het stellen van de afstanden.

Belangrijk voor de milieueffecten van deze regels is de mogelijkheid om bij nadere eisen of bij maatwerkvoorschrift extra eisen te stellen als de geur toch onaanvaardbaar is. Eventuele belangrijke nadelige gevolgen zijn daarmee in principe te ondervangen.

10.5.3 Varianten

D0 Zo dicht mogelijk bij de bruidsschat

Aangezien de overgedragen milieuregels grotendeels al voldoen aan de specifieke instructieregels van paragraaf 5.1.4.6.3 van het Bkl zijn slechts enkele aanpassingen nodig, namelijk:

- De term "geurgevoelig object" moet worden vervangen door "geurgevoelig gebouw". Zie hiervoor paragraaf 3.2.
- De term "bebouwde kom" moet worden vervangen door "bebouwingscontour geur". Zie hiervoor paragraaf 3.3.

D1 Andere gemeentebrede regel

Zoals hierboven aangegeven is de gemeente verplicht artikelen op te nemen die (grotendeels) overeen komen met de artikelen van de overgedragen milieuregels. Er is ruimte voor afwijking,

maar die ruimte is vooral gebiedsgericht. Er is wel een gemeentebrede afwijking mogelijk aan de werkingssfeer van de bepalingen.

D1.1 Beperken werkingssfeer tot de werkingssfeer van de instructieregel, geflankeerd door zorgplicht

De overgedragen regel geldt breder dan de instructieregel. De instructieregels gelden namelijk alleen voor zover de betreffende activiteit plaatsvindt bij een aantal in het Bal aangewezen activiteiten. Bij de volgende activiteiten die niet onder het Bal vallen kunnen de activiteiten ook voorkomen:

- Bij **maneges** komt vaste mest voor: het is denkbaar dat het omgevingsplan hier eisen aan blijft stellen. Overigens kan de gemeente ervoor kiezen een aantal eisen die bij maneges gelden samen te voegen in een aparte set regels voor maneges.
- Bij het houden van landbouwhuisdieren voor **natuurbeheer of beheer van de openbare ruimte** kan vaste mest voorkomen: het gaat hier om een grensgeval of sprake is van landbouwhuisdieren. Het Bal zondert deze uit van de werkingssfeer. Een gemeente waar deze uitgezonderde activiteiten vaak voorkomen kan overwegen hier specifieke regels aan de mestopslag te stellen, net als aan de eventuele dierenverblijven (zie 4.4.3).
- Bij activiteiten voor **educatieve doeleinden of bij onderzoekinstellingen** kan vaste mest, gebruikt substraatmateriaal, kuilvoer, drijfmest en groenafval voorkomen. Ook hier gaat het om een grensgeval, dat het Bal uitzondert. Aangezien de overgedragen milieuregels pas gelden bij een volume groter dan 3 m³ gelden de eisen doorgaans niet bij kleinschalige opleidingen en instellingen. Een gemeente met veel of grote opleidingen of onderzoekinstellingen kan overwegen hier specifieke regels aan te stellen.
- Bij een **huishouden** kan vaste mest, drijfmest en groenafval voorkomen. Aangezien de overgedragen milieuregels pas gelden bij een volume groter dan 3 m³ zijn huishoudens in de praktijk uitgezonderd van de werkingssfeer.
- Bij **volkstuinen** kan vaste mest, gebruikt substraatmateriaal en groenafval voorkomen. Aangezien de overgedragen milieuregels pas gelden bij een volume groter dan 3 m³ zijn volkstuinen in de praktijk uitgezonderd van de werkingssfeer voor vaste mest en gebruikt substraatmateriaal. Een groot volkstuincomplex kan een composteerplaats voor groenafval hebben groter dan 3 m³. Een gemeente kan overwegen hier apart regels voor te stellen, maar dat is vooral afhankelijk van de ligging of dit nodig is.
- Bij **kinderboerderijen** komen vaste mest en drijfmest voor, maar omdat een kinderboerderij geen landbouwhuisdieren heeft, zijn de overgedragen milieuregels voor mest daar niet van toepassing.
- Bij **kleinschalige veehouderijen** onder de drempel van het Bal kan vaste mest, kuilvoer en drijfmest voorkomen. In paragraaf 10.4.4.2 wordt een overzicht gegeven van het effect van de drempels. Aangezien het om weinig bedrijven gaat met verder een geringe omvang en bovendien de regels pas gelden van 3 m³ (en bij kuilvoer ook nog de in plasticfolie verpakte balen uitgezonderd zijn) blijft er weinig reden over hier wel de eisen voor de opslagen te laten gelden. Wel kan het voorkomen dat bij **stoppende veehouders** de opslagvoorzieningen voor mest in gebruik blijven voor mest van derden. Een gemeente waar dit vaak voorkomt kan overwegen de eisen hiervoor wel aan te houden.

Samenvattend zal de gemeente in deze variant de regels laten gelden voor de gevallen waar de instructieregel geldt, met daarbij eventueel regels over vaste mest bij maneges.

D2 Gebiedsgerichte aanpassen van de regel

De instructieregels van het Bkl geven ruimte voor het hanteren van andere afstanden dan de standaardafstanden. Dat kan zowel strenger als soepeler.

Dit ligt vooral voor de hand als de gemeente andere afstanden laat gelden voor dierenverblijven; het is logisch dan ook te kijken of voor de bij de stallen horende opslagen de afstanden ook aangepast moeten worden.

10.5.4 Milieueffecten van de varianten

De nulvariant heeft geen milieueffecten ten opzichte van de referentie.

Het beperken van de werkingssfeer heeft geen aanzienlijke gevolgen, mits er regels blijven gelden voor eventuele maneges en de gemeente oplet dat er geen bijzondere situaties zijn met bijvoorbeeld onderzoeksinstellingen, volkstuinen of stoppende veehouders in de gemeente.

Bij het stellen van andere afstanden moet de gemeente motiveren dat de geur nog steeds aanvaardbaar is. Belangrijk hierbij is het karakter van het gebied, zie hiervoor ook 4.4.4. De gemeente kan in voorkomende gevallen via aanvullend maatwerk preventieve maatregelen voorschrijven om de geur aanvaardbaar te houden. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om afdekken of vaker afvoeren van de opgeslagen stoffen.

10.6 Exploiteren van zuiveringstechnische werken

10.6.1 Achtergrond en herkomst overgedragen milieuregels

Het Activiteitenbesluit stelde voor exploiteren van een zuiveringstechnisch werk een kwantitatieve norm voor een aanvaardbaar niveau van geurhinder. De normstelling maakte onderscheid tussen nieuwe en bestaande situaties. De overgedragen milieuregels volgen deze aanpak. De grenswaarden in de overgedragen milieuregels zijn:

	Werk opgericht voor 1 januari 1996	Werk opgericht na 1 januari 1996
Geurgevoelig object gelegen binnen de bebouwde kom	1,5 ou _E /m ³	0,5 ou _E /m ³
Geurgevoelig object gelegen 1. Op een gezoneerd industrieterrein 2. Op een industrieterrein, definitie Activiteitenbesluit 3. Buiten de bebouwde kom	3,5 ou _E /m ³	1,0 ou _E /m ³

De waarden zijn voor het eerst gesteld in de bijzondere regeling G3 Rioolwaterzuiveringsinstallaties uit de Nederlandse Emissie Richtlijnen lucht (NeR). Deze regeling is in de NeR opgenomen in januari 1996. De NeR was een aangewezen BBT-referentiedocument dat als uitgangspunt voor vergunningverlening dienstdeed. De beoordeling vond dus plaats als bij nieuwvestiging of verandering van een zuiveringstechnisch werk een vergunning nodig was.

De normen uit de NeR zijn per 1 januari 2011 ongewijzigd overgenomen in het Activiteitenbesluit, waar ze gingen gelden als rechtstreeks werkende regels in plaats van beoordelingsregels voor de vergunning. Bij deze overgang heeft het Activiteitenbesluit overgangsrecht toegevoegd. Dat overgangsrecht ziet op situaties waar eerder een beoordeling gedaan is bij vergunningverlening. Als in de omgeving van het zuiveringstechnisch werk een geurgevoelig object ligt dat er op het moment van de eerdere vergunningverlening nog niet was of op dat moment niet als geurgevoelig was beoordeeld, regelt het overgangsrecht dat de waarden voor geur niet gelden bij een dergelijk object.

Voor dergelijke geurgevoelige objecten is wel als vangnet opgenomen dat de geursituatie bij een dergelijk object bij latere wijzigingen van het werk niet slechter mag worden. Eenzelfde standstill-bepaling gold bij latere wijzigingen van een werk opgericht voor 1 januari 1996, zodat de hogere waarde die bij geurgevoelige objecten geldt niet opgevuld kon worden.

De tekst van het Activiteitenbesluit is de basis voor de bruidsschat, waarin de waarden, het overgangsrecht en de standstill-bepaling zijn overgenomen. Wel is het overgangsrecht begrensd ten opzichte van het Activiteitenbesluit: de uitzondering van het overgangsrecht in de bruidsschat geldt uitsluitend voor geurgevoelige objecten die voor inwerkingtreding van het Bkl zijn gebouwd.

Nog enkele relevante bijzonderheden over zuiveringstechnische werken:

- Het exploiteren van een zuiveringstechnisch werk is als milieubelastende activiteit vergunningplichtig gemaakt in het Bal. Er is afhankelijk van de capaciteit een mer-plicht (bij

150.000 i.e.⁶⁹ of meer) of een mer-beoordelingsplicht (bij minder dan 150.000 i.e.) gekoppeld aan deze vergunning.⁷⁰

- Er zijn in totaal ruim 350 zuiveringstechnische werken. Het aantal zuiveringstechnische werken per gemeente is dus bescheiden. Er zijn gemeenten waar geen zuiveringstechnisch werk ligt, er zijn gemeenten met maar één werk, en er zijn enkele gemeente met meerdere werken.
- Het kiezen van de locatie voor een nieuw zuiveringstechnisch werk is een ingewikkelde afweging. In ruimtelijke plannen worden zuiveringstechnische werken vaak apart van een functieomschrijving voorzien.
- Het aantal zuiveringstechnische werken is de afgelopen jaren afgenomen. Rond 1996 waren er nog 425 zuiveringstechnische werken, inmiddels is dat aantal gedaald naar ruim 350.

Relatie instructieregels Bkl

De instructieregel in het Bkl § 5.1.4.6.2 vult de opdracht van Bkl artikel 5.92 dat het omgevingsplan erin voorziet dat de geur door een activiteit op geurgevoelige gebouwen aanvaardbaar is in voor het exploiteren van een zuiveringstechnisch werk. De instructieregel geldt voor "een omgevingsplan dat het exploiteren van een zuiveringstechnisch werk toelaat". Het Bkl geeft als eerste benadering het universeel stellen van de (strengere) norm die in het huidige recht geldt voor nieuwe situaties. Hier kan van worden afgeweken in de volgende vormen:

- het voor bestaande situaties stellen van de norm die daar in het oude recht ook voor gold;
- het stellen van een strengere of soepelere norm, met zware motivatieplicht voor versoepeling;
- het niet beschermen van bepaalde bestaande geurgevoelige gebouwen.

10.6.2 Onderbouwing overgedragen milieuregels

De waarden voor geur van het exploiteren van een zuiveringstechnisch werk zijn gebaseerd op een uitgebreid hinderonderzoek van de bedrijfstak.⁷¹ In dat onderzoek is een enquête gehouden bij de waterschappen naar het optreden van geurklachten bij zuiveringstechnische werken. Voor alle werken waar geurklachten bekend waren is bepaald aan welke concentratie de klager is blootgesteld. Voor een representatief deel van de werken waar geen geurklachten bekend zijn is berekend wat de geurconcentratie is bij de dichtstbijzijnde woning. De gekozen grenswaarde voor nieuwe situaties is de concentratie waarbij geen geurklachten optreden. De grenswaarde die gekozen is voor bestaande situaties is de concentratie waarbij geurklachten structureel gaan optreden; 'structureel' is bepaald aan de hand van het percentage van de werken waar bij die concentratie klachten optreden.

De bijzondere regeling geeft ook een gestandaardiseerde manier om de geurverspreiding te berekenen, gebaseerd op een bedrijfstakonderzoek en handleiding van de STOWA⁷².

Het deel over de geur uit de inmiddels ingetrokken Nederlandse emissie richtlijnen lucht (NeR) gaf voor de industrie het advies om uit te gaan van een bovenwaarde van 20% gehinderden, een richtwaarde van 12% gehinderden en een streefwaarde van 3% gehinderden (= geen hinder). De grenswaarden voor geur van het exploiteren van een zuiveringstechnisch werk zijn niet gebaseerd op hinderpercentages. De waarde voor werken opgericht na 1 januari 1996 zou gezien het gekozen uitgangspunt in het hinderonderzoek voldoen aan de streefwaarde (geen hinder). De waarde voor werken opgericht voor 1 januari 1996 is niet op deze manier in te delen.

De GGD-richtlijn geurhinder, herziene versie 2015, gaat uit van een beoordeling volgens de gezondheidseffectenscreening of GES. Dit geeft, gebaseerd op de GES scores, een relatie tussen hinderpercentages en milieugezondheidskwaliteit. De waarde voor werken opgericht na 1 januari 1996 zou gezien het gekozen uitgangspunt in het hinderonderzoek leiden tot een zeer goede milieugezondheidskwaliteit. De waarde voor werken opgericht voor 1 januari 1996 is niet op deze manier te beoordelen.

⁶⁹ i.e. = inwonerequivalent, de maat waarmee de capaciteit van zuiveringstechnische werken wordt gesteld.

⁷⁰ De vergunningplicht bij minder dan 150.000 i.e. is de opvolger van de omgevingsvergunning beperkte milieutoets.

⁷¹ Hinderonderzoek en bedrijfseffectentoets bij rioolwaterzuiveringsinrichtingen in Nederland, STOWA 96-18.

⁷² Bedrijfstakonderzoek stankbestrijding op RWZI's, onderzoeksresultaten en handleiding, STOWA, Utrecht, 1996-2.

10.6.3 Varianten

De overgedragen milieuregels omvatten net als het Activiteitenbesluit een set regels die dekkend zijn voor alle situaties die zich in het land voor kunnen doen. Aangezien een gemeente maar één of enkele zuiveringstechnische werken heeft, zijn niet alle bepalingen altijd nodig. Zo is het niet nodig een uitzondering op te nemen voor zuiveringstechnische werken, opgericht voor 1 februari 1996, als die in de gemeente niet voorkomen. Voor de keuze voor omzetting van de bruidsschat voor zuiveringstechnische werken is het daarom raadzaam eerst een analyse uit te voeren van de in de gemeente aanwezige zuiveringstechnische werken.

Variant 0: bruidsschatregel, zo nodig Bkl-proof gemaakt

De bruidsschatregel wijkt op de volgende punten af van de instructieregel in het Bkl:

- De term "geurgevoelig object" moet worden vervangen door "geurgevoelig gebouw". Zie hiervoor paragraaf 3.2.
- De term "bebouwde kom" moet worden vervangen door "bebouwingscontour geur". Zie hiervoor paragraaf 3.3.
- De bruidsschat hanteert het begrip "Activiteitenbesluit-bedrijventerrein" met de omschrijving daarvan uit het oude recht als definitie: "cluster aaneengesloten percelen met overwegend bedrijfsbestemmingen, binnen een in het omgevingsplan als bedrijventerrein aangewezen gebied, daaronder niet begrepen een gezoneerd industrieterrein of een industrieterrein waarvoor geluidproductieplafonds als omgevingswaarden zijn vastgesteld". Om te voldoen aan het Bkl moet in plaats hiervan de term "bedrijventerrein" worden gebruikt, zonder definitie.
- Gezien de instructieregels van het Bkl is het nodig om een begrenzing van maatwerk op te nemen. Eventueel maatwerk is alleen mogelijk binnen de grenzen die volgen uit de artikelen 5.100, tweede lid, 5.101 en 5.103 Bkl; ander maatwerk zou uitgesloten moeten zijn. De afwijkruimte van artikel 5.102 vergt een zwaardere procedure en kan alleen via aanpassing van het omgevingsplan of eventueel een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Hoewel beperkte aanpassingen nodig zijn, met name vanwege de begrippen, kan een vergelijkbare bepaling in het omgevingsplan worden voortgezet.

Variant 1: andere gemeente breed geldende regel

Variant 1a: Uitsluiten van zuiveringstechnische werken

Een variant is ervoor te zorgen dat er zonder wijziging van het omgevingsplan geen nieuw zuiveringstechnisch werk mogelijk is. Dit kan bijvoorbeeld door:

- te laten zien dat er geen locatie is waar een zuiveringstechnisch werk zich kan vestigen,
- bij brede bestemmingsomschrijvingen zuiveringstechnische werken uit te sluiten, of
- brede omschrijvingen te overrulen door in de planregels op te nemen dat een zuiveringstechnisch werk zich uitsluitend mag vestigen ter plaatse van de functieomschrijving "zuiveringstechnisch werk".

Deze variant is toepasbaar voor een gemeente die geen zuiveringstechnische werken heeft. Als zich later in de gemeente alsnog een zuiveringstechnisch werk vestigt, zal het omgevingsplan hierop moeten worden aangepast. In die wijziging van het omgevingsplan worden ook de noodzakelijke geurregels voor het nieuwe werk gesteld.

Variant 1b: Overal de norm voor nieuwe situaties

In deze variant wordt een regel opgenomen over het exploiteren van een zuiveringstechnisch werk waarin alleen de lage waarde van Bkl artikel 5.100, eerste lid, wordt opgenomen. Als het omgevingsplan een brede maatwerkmogelijkheid bevat die ook geldt voor dit voorschrift, dan moet die ruimte begrensd worden zodat alleen afwijkingen toegestaan zijn conform Bkl artikel 5.101.

Deze variant is toepasbaar voor:

- een gemeente die geen zuiveringstechnische werken heeft;
- een gemeente die alleen een (of meer) zuiveringstechnisch(e) werk(en) heeft, opgericht na 1 januari 2011 of
- de in een gemeente aanwezige oudere zuiveringstechnische werken door hun ligging of door inmiddels getroffen preventieve maatregelen voldoen aan de norm voor nieuwe situaties.

Variant 1c: Overal de norm voor nieuwe situaties, met uitzondering voor bepaalde geurgevoelige gebouwen

In deze variant wordt een regel opgenomen over het exploiteren van een zuiveringstechnisch werk met de lage waarde van Bkl artikel 5.100, eerste lid.

Daarnaast wordt voor een zuiveringstechnisch werk vergund voor 1 januari 2011 een uitzondering opgenomen voor geurgevoelige gebouwen die niet aanwezig waren op het moment van vergunningverlening en voor inwerkingtreding Bkl zijn gebouwd of die in de vergunning niet als geurgevoelig zijn beschouwd.

Als het omgevingsplan een brede maatwerkmogelijkheid bevat die ook geldt voor dit voorschrift, dan moet die ruimte begrensd worden zodat alleen afwijkingen toegestaan zijn conform Bkl artikel 5.101.

Deze variant is toepasbaar voor een gemeente die een (of meer) zuiveringstechnisch(e) werk(en) heeft, opgericht na 1 februari 1996, maar voor 1 januari 2011.

Variant 1d: Overal de norm voor nieuwe situaties, met uitzondering voor bepaalde geurgevoelige gebouwen en maatwerk voor reeds lang bestaande werken

In deze variant wordt een regel opgenomen over het exploiteren van een zuiveringstechnisch werk waarin de lage waarde van Bkl artikel 5.100, eerste lid, wordt opgenomen.

Daarnaast wordt voor een zuiveringstechnisch werk vergund voor 1 januari 2011 een uitzondering opgenomen voor geurgevoelige gebouwen die niet aanwezig waren op het moment van vergunningverlening en voor inwerkingtreding Bkl zijn gebouwd of die in de vergunning niet als geurgevoelig zijn beschouwd.

Als het omgevingsplan een brede maatwerkmogelijkheid bevat die ook geldt voor dit voorschrift, dan wordt die ruimte begrensd zodat alleen afwijkingen toegestaan zijn conform Bkl artikel 5.100, tweede lid, en 5.101.

Voor een zuiveringstechnisch werk, vergund voor 1 februari 1996, wordt bij maatwerk de soepeler norm van Bkl artikel 5.100, tweede lid, opgenomen, als dit nodig is. Deze variant is toepasbaar voor een gemeente die een (of meer) zuiveringstechnisch(e) werk(en) heeft, opgericht voor 1 februari 1996.

Variant 2: locatie gedifferentieerde regel

Gebiedsgerichte differentiatie voor zuiveringstechnische werken ligt niet voor de hand.

Rijksregelvariant

Variant 0: schrappen van de geurregels voor zuiveringstechnische werken in Bkl

Als de instructieregel en de bruidsschatregel beide geschrapt worden, is artikel 5.92 Bkl het kader. Bij verdere ruimtelijke ontwikkelingen zal de gemeente meteen zorgen voor een aanvaardbaar niveau van geurhinder, waarvoor de eerder geldende waarden nog steeds als informatiebron gebruikt kunnen worden.

Voor bestaande werken vallen de instructieregels weg, maar deze werken voldoen al aan de normen. Bij wijziging van het werk is een omgevingsvergunning MBA nodig, waarbij de gemeente beoordeelt of de geur van de activiteit aanvaardbaar is, waarbij de eerder geldende waarden als informatiebron kunnen worden gebruikt. De situatie is dan vergelijkbaar met vergunningplichtige activiteiten in de industrie.

Variant 1: Terugzetten van bruidsschat naar rechtstreeks werkende regels in het Bal

Omdat zuiveringstechnische werken als milieubelastende activiteit zijn geregeld onder het Bal is het mogelijk de regels over geur in het Bal op te nemen.

Variant 2: In het Bkl de instructieregel voor het omgevingsplan omzetten naar een beoordelingsregel voor de omgevingsvergunning

Voor deze activiteit lijkt een mogelijke manier om de regel terug te halen door te kiezen voor het reguleren van de geur in het kader van de vergunning mba. Daartoe kan het Rijk in het Bkl beoordelingsregels stellen. Die beoordelingsregels zullen dan ook een rol spelen bij ruimtelijke besluiten. Als evident is dat aan de beoordelingsregel niet voldaan kan worden op een bepaalde locatie, dan zal al snel de conclusie zijn dat er geen sprake is van evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

10.6.4 Milieueffecten van de varianten

Onderbouwing van de basisnormering is gegeven in paragraaf 5.2. De verschillende varianten gaan uit van dezelfde normering en hebben in basis dus ook hetzelfde beschermingsniveau voor geur. Het versimpelen van de regels door het weglaten van overbodige bepalingen zoals varianten 1a-d doet heeft als voordeel dat de regels beter kenbaar worden.

De keuze tussen de verschillende varianten is dus grotendeels milieuneutraal.

In de 0-variant kan een verschuiving ontstaan door aanpassen van het begrip bedrijventerrein. Na aanpassing kan de waarde 3,5/1,0 van toepassing worden op geurgevoelige gebouwen in het hele in het omgevingsplan als bedrijventerrein aangewezen gebied en niet alleen op een "cluster aaneengesloten percelen met overwegend bedrijfsbestemmingen" daarbinnen. Het is mogelijk dat hierdoor bij een geurgevoelig gebouw dat wel in het als bedrijventerrein aangewezen gebied ligt, maar niet binnen een dergelijke cluster de hogere waarde voor geur gaat gelden. Als het gaat om geur van een werk opgericht voor 1 januari 1996 heeft dit geen effect als de gemeente een bepaling aanhoudt die overeenkomt met artikel 22.124 (eerbiedigende werking) van de bruidsschat, aangezien de geur ter plaatse van het gebouw dan niet mag toenemen.

Bij de rijksregelvariant verandert er in beginsel niets en zijn er geen directe milieueffecten.

10.7 Niet-industriële voedselbereiding

10.7.1 Achtergrond en herkomst overgedragen milieuregels

Onder niet-industriële voedselbereiding in de overgedragen milieuregels valt het bereiden van voedingsmiddelen in de horeca, bij cateringbedrijven, in bedrijfskantines en in sportkantines. Ook valt daaronder kleinschalige, "ambachtelijke" bereiding van voedingsmiddelen bij bijvoorbeeld slagerijen, bakkerijen, visrokerijen en dergelijke.

Bereiden van voedsel bij huishoudens is ook niet-industrieel, maar valt over het algemeen niet onder de overgedragen milieuregels, omdat wonen van de werkingssfeer van afdeling 22.3 het tijdelijk deel van het omgevingsplan is uitgezonderd.

Het geurvoorschrift voor niet-industriële voedselbereiding is van toepassing op voedselbereiding met grootkeukenapparatuur⁷³, bakkerijovens die chargegewijs worden beladen en bakkerijovens die continu worden beladen met een nominaal vermogen of een aansluitwaarde van ten hoogste 100 kW. Voedselbereiding met huishoudelijke keukenapparaten valt niet onder het geurvoorschrift.

⁷³ De term "grootkeuken" wordt gebruikt voor professionele keukens. De website van de vereniging van leveranciers van grootkeukenapparatuur geeft een aardig beeld wat hieronder verstaan wordt: <https://grootkeukennederland.nl/>

Het geurvoorschrift is als volgt opgebouwd:

- Om geurhinder te voorkomen past de uitvoerder van de activiteit technische maatregelen toe. De uitvoerder kan daarbij kiezen tussen:
 - een verhoogde schoorsteen die de afgezogen dampen ten minste 2 m boven de hoogste daklijn van de binnen 25 m van de uitmonding gelegen bebouwing afvoert, of
 - het toepassen van een ontgeuringsinstallatie.
- Bij bereiding met olie of vet is bovendien een vetvangend filter nodig.
- Deze maatregelen zijn niet nodig als het mogelijke effect van de geur van de uittredende lucht van een afzuiginstallatie beperkt blijft tot een industrieterrein of bedrijventerrein.
- De verplichting tot het treffen van maatregelen is niet van toepassing als voor 1 januari 2008 een vergunning voor de activiteit is verleend, of voorschriften golden op grond van het Besluit horeca-, sport- en recreatieinrichtingen milieubeheer, het Besluit woon- en verblijfsgebouwen milieubeheer, het Besluit detailhandel en ambachtsbedrijven milieubeheer of het Besluit jachthavens milieubeheer. Dit geldt alleen voor zover er geen verandering van de activiteit plaatsvindt die leidt tot een toename van de geurbelasting op een geurgevoelig gebouw.

Net als onder het Activiteitenbesluit is er in de overgedragen milieuregels ruimte voor maatwerk dat het voorschrift zowel kan versoepelen als kan aanscherpen of aanvullen.

Geschiedenis

Al in de Hinderwetbesluiten voor 1992 was aandacht voor geur, maar deze besluiten stelden alleen dat geen hinder veroorzaakt mocht worden (bijvoorbeeld het Besluit slagerijen Hinderwet 1987 en het Besluit brood- of banketbakkerijen Hinderwet 1987). Het eerste besluit waarin maatregelen werden voorgeschreven was het Besluit horecabedrijven Hinderwet uit 1992. Het voorschrift was als volgt opgebouwd:

- Het voorschrift geldt voor "de wasem en de dampen die vrijkomen bij het smelten van vet, het verwarmen van olie, het koken, bakken, braden, frituren of grillen van voedingsmiddelen".
- Deze wasem en dampen moeten worden geleid door een *vetvangend filter*.
- Deze wasem en dampen moeten vervolgens via een gasdichte afvoerleiding worden afgevoerd op een hoogte van ten minste 2 meter boven de hoogste daklijn van de binnen 25 meter van de uitmonding gelegen gebouwen.
- Als vervolgens ondanks deze manier van afvoeren alsnog stankhinder optrad, moest ook een *doelmatige ontgeuringsinstallatie* worden toegepast.

In 1998 werd dit besluit opgevolgd door het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer. In dit besluit werd het geurvoorschrift als volgt aangepast:

- Het voorschrift geldt voor de "dampen die vrijkomen in een ruimte waarin voedingsmiddelen worden bereid".
- Die dampen moeten via een gasdichte afvoerleiding worden afgevoerd en ten minste 2 meter boven de hoogste daklijn van de binnen 25 meter van de uitmonding gelegen gebouwen worden afgevoerd, of worden geleid door een *doelmatige ontgeuringsinstallatie*.
- Een *vetvangend filter* was alleen nodig voor de dampen afgezogen "bij het grillen, anders dan door een houtskoolgrill, dan wel frituren of bakken in olie of vet".
- Bij het voorschrift werd bovendien een *uitzondering* gemaakt dat de technische maatregelen niet nodig waren "indien van de uittredende lucht van een ventilatiesysteem of luchtbehandelingsinstallatie van een ruimte waarin voedingsmiddelen worden bereid *geen geurhinder* kan worden ondervonden dan wel indien de afvoerleiding naar het oordeel van het bevoegd gezag zodanig is gesitueerd dat een afdoende verspreiding van de dampen in de buitenlucht is gewaarborgd en geurhinder wordt voorkomen".

Ditzelfde voorschrift werd in dezelfde periode ook opgenomen in andere besluiten. Voor het bereiden van voedingsmiddelen was er in de vier besluiten waar dit geregeld was wel variatie in de voorgeschreven afvoerhoogte:

- Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen: 2 meter bovendaks
- Besluit woon- en verblijfsgebouwen: 1 meter bovendaks
- Besluit detailhandel en ambachtsbedrijven: 1 meter bovendaks
- Besluit jachthavens: 2 meter bovendaks

In 2008 werden deze besluiten vervangen door het Activiteitenbesluit. In de onderliggende Activiteitenregeling kreeg het voorschrift de formulering zoals die ook in de overgedragen milieuregels staat. De eerbiedigende werking die aan het geurvoorschrift in de Activiteitenregeling toe is gevoegd maakt dat een activiteit die voor 1 januari 2008 werd uitgevoerd niet aan het nieuwe voorschrift hoeft te voldoen, zolang de geurbelasting niet toeneemt. Dit betekent dat in die gevallen bij handhaving getoetst zou moeten worden aan de voorschriften in een eventuele vergunning of in de bovengenoemde besluiten, inclusief de verschillen in afvoerhoogte en de uitzondering "indien van de uittredende lucht geen geurhinder kan worden ondervonden".

Relatie met instructieregel Bkl

Het Bkl bevat geen specifieke instructieregel voor deze activiteit. Hiervoor geldt alleen het algemene artikel 5.92.

10.7.2 Onderbouwing overgedragen milieuregels

De geur van niet-industriële voedselbereiding heeft een aantal bijzondere kenmerken:

- Het is maar beperkt mogelijk de geur aanvaardbaar te houden door het aanhouden van afstand tussen deze activiteit en geurgevoelige gebouwen bij het toedelen van functies aan locaties. Activiteiten als horeca zijn vaak gevestigd in de buurt van of zelfs tussen woningen. Kantines zijn ondergeschikte activiteiten die bij een heleboel functies zoals onderwijs, administratie of sport voor kunnen komen.
- De schaalgrootte van de activiteit kan enorm uiteenlopen, net als de aard en de mate van hinderlijkheid van de geur. Er zijn geen onderzoeken naar de relatie tussen de blootstelling aan geur en de ervaren hinder.
- De uitstoot van geur is niet continu, maar vindt plaats op specifieke tijden. Het tijdstip draagt bij aan de (on)aanvaardbaarheid van de geur, zo kan de geur rond etenstijd eerder aanvaardbaar zijn dan op andere tijdstippen.
- Bij de aanvaardbaarheid van geur speelt het karakter van het gebied een belangrijke rol.
- De activiteit is trendgevoelig; nieuwe manieren van bereiding kunnen een andere geur geven of invloed hebben op de mogelijkheid om maatregelen te nemen.

De overgedragen milieuregel geeft keuze uit twee benaderingen om geur bij geurgevoelige gebouwen te beperken.

Een (doelmatige) ontgeuringsinstallatie vermindert de uitstoot van geurende stoffen. De meest toegepaste techniek hiervoor is actief-koolfiltratie.

Het afvoeren van de dampen op tenminste 2 meter boven de hoogste daklijn zorgt voor een betere verspreiding van de dampen. In de directe omgeving van een gebouw verspreiden de dampen zich minder goed omdat de stroming door het gebouw wordt beïnvloed. Door de dampen bovendaks (en niet bijvoorbeeld zijwaarts) en op een hoogte van ten minste 2 meter af te voeren speelt de invloed van het gebouw geen rol bij de verspreiding. Door de afvoerhoogte te koppelen aan de hoogte van de gebouwen binnen 25 meter wordt geprobeerd ook de invloed van die gebouwen te beperken.

Het kan voorkomen dat deze technische maatregelen niet nodig zijn om de geur aanvaardbaar te houden. Dat kan bijvoorbeeld komen door de ligging op een industrieterrein of bedrijventerrein, waar het voorschrift zelf al een uitzondering voor bevat. Maar ook op andere plekken, zoals in het buitengebied, kan het voorkomen dat er geen geurgevoelige gebouwen in de omgeving zijn waar de geur gevolgen heeft. Maar ook kan de activiteit zo kleinschalig zijn of zo opgaan in de omgeving dat de geur ook zonder technische maatregelen niet opvalt.

Omgekeerd is het ook mogelijk dat ook na het treffen van een technische maatregel de geur nog steeds niet aanvaardbaar is. In dat geval kan de gemeente via maatwerk extra eisen stellen. Het kan dan zowel gaan om extra technische maatregelen (verbeteren van de afzuiging, verhogen van de schoorsteen) als om gedragsmaatregelen (gesloten houden van ramen en deuren, specifieke tijdstippen voor bepaalde bijzonder hinderlijke activiteiten).

In het RIVM Onderzoek beleving woonomgeving 2021 wordt het volgende aangegeven over bronnen die onder deze activiteit vallen:

- Ernstige hinder door geur van fabrieken en (middenstands)bedrijven waar de "ambachtelijke" bereiding van voedingsmiddelen onder kan vallen, komt voor bij de volgende percentages van de ondervraagden: in 2019 1,6%, in 2020 1,7% en in 2021 1,6%. Daarmee komt deze bron in het onderzoek op de zevende plaats van bronnen van ernstige hinder door geur.
- Ernstige hinder door geur van restaurants en snackbars komt voor bij de volgende percentages van de ondervraagden: in 2019 1,1%, in 2020 1,2% en in 2021 0,5%. Daarmee komt deze bron in het onderzoek op de tiende plaats van bronnen van ernstige hinder door geur.
- Ernstige hinder door geur van kantines wordt in het onderzoek niet vermeld.
- De bronnen die in het onderzoek de eerste en tweede plaats bezetten van bronnen van ernstige geurhinder zijn burens en barbecues en vuurkorven, waaronder het bereiden van voedingsmiddelen bij huishoudens valt.

10.7.3 Varianten

Variant 0: bruidsschatregel, zo nodig Bkl-proof gemaakt

De overgedragen regel gebruikt al de term "geurgevoelig gebouw". Wel is aanpassing nodig van het begrip "Activiteitenbesluit-bedrijventerrein" met de omschrijving daarvan uit het oude recht als definitie: "cluster aaneengesloten percelen met overwegend bedrijfsbestemmingen, binnen een in het omgevingsplan als bedrijventerrein aangewezen gebied, daaronder niet begrepen een gezondeerd industrieterrein of een industrieterrein waarvoor geluidproductieplafonds als omgevingswaarden zijn vastgesteld". Het is beter in plaats hiervan de term "bedrijventerrein" te gebruiken, zonder definitie.

Een vergelijkbare bepaling kan in het omgevingsplan worden voortgezet.

Variant 1: andere gemeentebrede regel

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

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

Variant 2: differentiatie naar gebied

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

Rijksregelvariant

De in artikel 22.199 van de bruidsschat omgevingsplan beschreven preventieve maatregelen zouden toegevoegd kunnen worden aan het Bal. Dit vereist het aanwijzen van niet-industriële voedselbereiding als milieubelastende activiteit in het Bal, waardoor bedrijven waar gebruik wordt gemaakt van keukenapparatuur, grootkeukenapparatuur of bakkerijovens geheel of gedeeltelijk onder de werking van het Bal zouden worden gebracht.

10.7.4 Milieueffecten van de varianten

Variant 0

Bij deze variant verandert er inhoudelijk niets en zijn er geen directe milieueffecten. Er kan een kleine verschuiving ontstaan door aanpassen van het begrip bedrijventerrein. Na aanpassing kan de verplichting voor het treffen van de technische maatregelen vervallen als de geur beperkt blijft tot geurgevoelige gebouwen in het hele in het omgevingsplan als bedrijventerrein aangewezen gebied en niet alleen op een "cluster aaneengesloten percelen met overwegend bedrijfsbestemmingen" daarbinnen.

Variant 1

Het uitzonderen van activiteiten die weinig geurklachten veroorzaken, zoals kantines, heeft als het goed gedaan wordt geen grote milieueffecten.

Het stellen van specifieke aanvullende of vervangende maatregelen voor de ambachtelijke bedrijven kan bijdragen aan een betere bescherming van de omgeving. Motivatie daarvan valt buiten dit programma.

Het beperken of laten vervallen van de eerbiedigende werking zorgt vooral voor verduidelijking van de regels en kan in individuele gevallen leiden tot een betere bescherming van de omgeving.

Variant 2

Gebiedsgerichte differentiatie zorgt voor meer passende regels en heeft geen directe invloed op de milieueffecten.

Rijksregelvariant

Bij deze variant verandert er in beginsel niets en zijn er geen directe milieueffecten. Wel kunnen nadere keuzes over het toepassingsbereik van de regels in het Bal leiden tot een beperkte verschuiving van de groep bedrijven waarvoor de vereiste preventieve maatregelen gelden. Dit zou aandacht vergen bij de uitwerking van eventuele Bal-regels.

10.8 Voedingsmiddelenindustrie

10.8.1 Achtergrond en herkomst overgedragen milieuregels

De voedingsmiddelenindustrie is een heterogene bedrijfstak waar op verschillende manieren geur vrijkomt. Vanaf 1995 werd bij vergunningverlening geur beoordeeld op grond van de NeR, waarin de volgende bijzondere regelingen voor de voedingsmiddelenindustrie waren opgenomen:

- groenvoerdrogerijen;
- diervoederindustrie;
- grote bakkerijen;
- beschuit- en banketbakkerijen;
- vleesindustrie (slachterijen, vetsmelterijen en vleeswarenbedrijven);
- cacaobonenverwerkende industrie;
- koffiebranderijen;
- aardappelverwerkende industrie en
- bierbrouwerijen

Per 1 januari 2013 zijn met de derde tranche wijziging van het Activiteitenbesluit voorschriften opgenomen in het besluit voor een deel van de voedingsmiddelenindustrie en is voor dat deel van de bedrijfstak ook de vergunningplicht opgeheven.

Het deel van de bedrijfstak waar geen voorschriften voor zijn opgenomen zijn de ippc-bedrijven in de sector en voor de mengvoederindustrie. Voor deze bedrijven bleef de vergunningplicht gelden. Voor de overige bedrijven verviel de reguliere omgevingsvergunning en gingen voorschriften in het besluit gelden.

Voor mer-beoordelingsplichtige bedrijven in de sector golden ook de voorschriften, maar voor deze bedrijven was bij oprichting, wijziging of uitbreiding een omgevingsvergunning beperkte milieutoets of OBM vereist, waaraan de mer-bepoordelingsprocedure gekoppeld was.

Voor geur van de voedingsmiddelenindustrie bevatte het besluit een algemene regel:

Artikel 3.140

1. Een inrichting voor het vervaardigen of bewerken van voedingsmiddelen of dranken voor menselijke consumptie wordt uitsluitend opgericht of uitgebreid in capaciteit voor dat vervaardigen of bewerken indien nieuwe geurhinder ter plaatse van geurgevoelige objecten door die oprichting of uitbreiding wordt voorkomen. De eerste volzin is eveneens van toepassing op het wijzigen van de inrichting, indien die wijziging leidt tot een grotere of andere geurbelasting ter plaatse van een of meer geurgevoelige objecten.
2. Het bevoegd gezag kan in afwijking van het eerste lid bij maatwerkvoorschrift een bepaalde mate van nieuwe geurhinder ter plaatse van geurgevoelige objecten toestaan, indien het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet. Bij het opstellen van het maatwerkvoorschrift neemt het bevoegd gezag de NeR in acht en houdt het rekening met vastgesteld lokaal beleid ten aanzien van geurhinder.
3. Het bevoegd gezag kan, indien blijkt dat ten gevolge van het vervaardigen of bewerken van voedingsmiddelen of dranken voor menselijke consumptie de geurhinder ter plaatse van een of meer geurgevoelige objecten een aanvaardbaar niveau overschrijdt, met inachtneming van de NeR bij maatwerkvoorschrift bepalen dat een bepaalde geurbelasting ter plaatse van geurgevoelige objecten niet wordt overschreden, dan wel dat technische voorzieningen in de inrichting worden aangebracht of gedragsregels in de inrichting in acht worden genomen om de geurhinder tot een aanvaardbaar niveau te beperken.

De nota van toelichting bij deze regel⁷⁴ zei het volgende hierover:

“Dit artikel geeft een regeling voor geur voor de voedingsmiddelenindustrie. Het algemene beleidsuitgangspunt is het voorkomen van nieuwe hinder. Voor bestaande situaties wordt een aanpak geschetst om hinder tot een acceptabel niveau te beperken. De beoordeling welke mate van geurhinder nog acceptabel is, is aan het bevoegd gezag. Het uitgangspunt voor geur van industriële bronnen is ook te vinden in de Nederlandse Emissie Richtlijnen Lucht (NeR), paragraaf 2.9.

Nieuwe situaties

Indien een nieuw voedingsmiddelenbedrijf zich op een locatie vestigt, geldt het hierboven aangegeven algemene beleidsuitgangspunt inzake het voorkomen van nieuwe hinder. Dit wordt als volgt ingevuld.

- a. Bepalend voor de locatiekeuze is het bestemmingsplan, niet de milieuregelgeving. Het bestemmingsplan moet aangeven waar bedrijven met een grote hindercontour zich kunnen vestigen.
 - b. Een nieuw bedrijf moet nieuwe geurhinder voorkomen.
 - c. Bij de melding overlegt het bedrijf informatie hoe het aan dit uitgangspunt kan voldoen. Aan de vorm van deze informatie worden verder geen eisen gesteld.
 - d. Het bevoegd gezag kan op basis van de melding om een geuronderzoek vragen, indien het aannemelijk kan maken dat toch geurhinder kan optreden.
 - e. Het bevoegd gezag kan (op verzoek van het bedrijf) bij maatwerkvoorschrift meer geurhinder toestaan. Dit moet gebaseerd zijn op lokaal beleid, en kan nooit meer zijn dan een acceptabel hinderniveau.
 - f. Bij het maatwerk kunnen naast het hinderniveau concrete maatregelen worden voorgeschreven die nodig zijn om het voorgeschreven hinderniveau te bereiken. Dit uitgangspunt is neergelegd in artikel 1.17 en het eerste en tweede lid van artikel 3.140.
- [..]

Bestaande situaties

Voor bestaande situaties geldt het uitgangspunt dat de geurhinder in principe al is teruggebracht tot een acceptabel niveau. Dit wordt als volgt ingevuld:

- a. Een bestaand bedrijf krijgt geen voorschriften over geurhinder, buiten eventuele standaardvoorschriften die voor een concrete activiteit of installatie gelden.

⁷⁴ Stb 2012, 558, pagina 117-120.

b. Het bevoegd gezag kan bij maatwerk concrete maatregelen voorschrijven indien het aan de hand van de NeR kan aantonen dat de geurhinder een acceptabel niveau overschrijdt. Dit uitgangspunt is neergelegd in het derde lid van artikel 3.140.

Wijzigingen van bestaande situaties

Ook hier geldt het algemene uitgangspunt dat nieuwe geurhinder moet worden voorkomen:

- a. Wijziging van een bestaand bedrijf mag geen toename van de geurhinder veroorzaken.
- b. Bij de melding overlegt het bedrijf informatie hoe het aan dit uitgangspunt kan voldoen. Aan de vorm van deze informatie worden verder geen eisen gesteld.
- c. Het bevoegd gezag kan op basis van de melding om een geuronderzoek vragen, indien het aannemelijk kan maken dat de geurhinder toch toe kan nemen.
- d. Het bevoegd gezag kan (op verzoek van het bedrijf) bij maatwerkvoorschrift meer geurhinder toestaan. Dit moet gebaseerd zijn op lokaal beleid, en kan nooit meer zijn dan een acceptabel niveau van geurhinder.
- e. Bij het maatwerk kunnen naast het hinderniveau concrete maatregelen worden voorgeschreven die nodig zijn om het voorgeschreven hinderniveau te bereiken. Dit uitgangspunt is neergelegd in artikel 1.17 en het eerste en tweede lid van artikel 3.140."

In artikel 1.17 was opgenomen: "Bij een melding [...] wordt, indien sprake is van een inrichting voor het vervaardigen of bewerken van voedingsmiddelen of dranken [...], een beschrijving gevoegd hoe invulling wordt gegeven aan artikel 3.140".

In de overgedragen milieuregels is in het toepassingsbereik geregeld dat de overgedragen regel geldt voor de voedingsmiddelenindustrie die in het Bal is aangewezen, maar worden de vergunningplichtige activiteiten uitgezonderd. De vergunningplichtige activiteiten zijn de ippc-installaties, de mer-beoordelingsplichtige activiteiten en de mengvoederindustrie. Vervolgens is de regel:

Artikel 22.201 Geur: beginnen of uitbreiden activiteit

1. Het beginnen of uitbreiden in capaciteit van een activiteit als bedoeld in artikel 22.200 is alleen toegestaan als nieuwe geurhinder op een geurgevoelig gebouw wordt voorkomen.
2. Het eerste lid is ook van toepassing op het wijzigen van de activiteit, als die wijziging leidt tot een grotere of andere geurbelasting ter plaatse van een geurgevoelig gebouw.

In de toelichting op de bruidsschat wordt aangegeven dat de maatwerk mogelijkheden van Activiteitenbesluit artikel 3.140 en de mogelijkheid om een geuronderzoek te verlangen vallen onder het maatwerkartikel van de bruidsschat (artikel 22.45).

Er zijn twee belangrijke verschillen tussen het Activiteitenbesluit en de bruidsschatregel:

1. Activiteitenbesluit artikel 3.140 gold wel voor de mer-beoordelingsplichtige activiteiten in de sector. Deze activiteiten vielen onder een omgevingsvergunning beperkte milieutoets. Onder de Omgevingswet is dit een reguliere omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit geworden. Artikel 22.201 van de bruidsschat omgevingsplan geldt niet voor activiteiten waarvoor een dergelijke vergunning verplicht is.
2. In de overgedragen milieuregels is geen opvolger opgenomen van de verplichting uit het Activiteitenbesluit artikel 1.17 om te beschrijven hoe aan het uitgangspunt 'geen hinder' invulling is gegeven. Voor de activiteiten stelt het Bal wel een melding verplicht, waarbij informatie gegeven wordt die ook relevant is voor de geur die de activiteit produceert, maar hierin wordt geen aandacht gegeven aan de gevolgen voor de omgeving. De gemeente zou wel als een dergelijke melding gedaan wordt om een beschrijving van de invulling van artikel 22.201 kunnen vragen.

10.8.2 Onderbouwing overgedragen milieuregels

De regels in het Activiteitenbesluit waren gebaseerd op het uitgangspunt dat op het moment dat het voorschrift van toepassing werd de bestaande situatie al eerder beoordeeld was en dat de geur ofwel aanvaardbaar was, ofwel dat er, voor zover dat niet zo was, in de vergunning voorschriften

waren gesteld om dit later alsnog te bereiken. Die vergunningvoorschriften bleven gelden als maatwerkvoorschriften, mits het bevoegd gezag die naar maatwerkvoorschriften hebben omgezet.

In nieuwe gevallen zorgde het voorschrift ervoor dat er ofwel geen nieuwe geurhinder was, ofwel dat het bedrijf via een maatwerkvoorschrift gevraagd had om een zekere mate van nieuwe hinder mits het resultaat nog steeds aanvaardbaar was.

Bij de overgang naar de overgedragen milieuregels blijven bestaande maatwerkvoorschriften nog steeds gelden, zodat onder de overgedragen milieuregels nog steeds geldt dat ofwel de geur aanvaardbaar is, ofwel al gestelde maatwerkvoorschriften ervoor zorgen dat dit later alsnog bereikt wordt. In nieuwe gevallen geldt het voorschrift "geen nieuwe hinder".

In de overgedragen milieuregels ontbreekt de informatieplicht van het Activiteitenbesluit artikel 1.17 waarin het bedrijf beschrijft hoe aan dit uitgangspunt vorm is gegeven. De handhaving van het voorschrift wordt daardoor moeilijker dan het onder het Activiteitenbesluit was.

Onder de overgedragen milieuregels geldt geen regel voor vergunningplichtige activiteiten in de sector. Daar moet de beoordeling bij de vergunningverlening plaats vinden. Het omgevingsplan bevat daar geen regels over, tenzij de gemeente zelf een geurregel voor de vergunningplichtige activiteiten of een algemene geurregel heeft opgenomen.⁷⁵

10.8.3 Varianten

Variant 0: bruidsschatregel, zo nodig Bkl-proof gemaakt

De overgedragen regel gebruikt al de term "geurgevoelig gebouw". Verdere aanpassing is niet nodig, een vergelijkbare bepaling kan in het omgevingsplan worden voortgezet.

Variant 1: andere gemeentebrede regel

Variant 1a: verbreden toepassingsbereik

De gemeente kan het toepassingsbereik van de regel verbreden. Een optie is de regel ook van toepassing te verklaren op de mer-beoordelingsplichtige activiteiten (in Bal artikel 3.130), waar het artikel voor inwerkingtreding van de Omgevingswet ook voor gold. De gemeente kan nog een stap extra zetten en het artikel ook laten gelden voor de ippc-installaties (Bal artikel 3.129) en de mengvoederindustrie (Bal artikel 3.131), waarmee de hele bedrijfstak is afgedekt.

De bepaling geldt rechtstreeks, maar er moet dan ook met de bepaling rekening gehouden worden bij het beoordelen van de omgevingsvergunning van deze activiteiten.

Variant 1b: toevoegen informatieplicht

De gemeente kan aan de bepaling een informatieplicht koppelen ontleend aan het Activiteitenbesluit artikel 1.17, die verplicht bij aanvang, uitbreiding of wijziging een beschrijving te geven hoe aan artikel 22.201 (of de opvolger daarvan) wordt voldaan.

Variant 2: gebiedsgerichte differentiatie

De gemeente kan overwegen voor bedrijven op een bedrijventerrein of een andere locatie waar geurhinder niet verwacht wordt een soepeler regel opnemen, of zelfs de regel (en de eventuele verbreding van variant 1a en 1b) niet laten gelden.

Rijksregelvariant

Aangezien de voedingsmiddelenindustrie als milieubelastende activiteit zijn geregeld onder het Bal is het mogelijk de regel over geur in het Bal op te nemen.

⁷⁵ Als de gemeente een algemene geurregel in het omgevingsplan opneemt met de strekking dat geur van activiteiten aanvaardbaar moet zijn, is het omgevingsplan soepeler voor de vergunningplichtige activiteiten in de voedingsmiddelenindustrie dan voor de niet-vergunningplichtige activiteiten in die sector.

10.8.4 Milieueffecten van de varianten

De overgedragen regel is streng en voorkomt aanzienlijke milieueffecten in nieuwe situaties. Door het verbreden van het toepassingsbereik (variant 1a) gaat dit voor meer bedrijven gelden, zodat ook bij die bedrijven aanzienlijke milieueffecten worden voorkomen.

Het toevoegen van de informatieplicht (variant 1b) verbetert de handhaafbaarheid van het voorschrift, maar heeft geen directe milieueffecten.

Variant 2 kan alleen worden ingezet als de gemeente kan motiveren dat door de ruimtelijke regels met de vergunning als vangnet geborgd is dat de geur aanvaardbaar is.

Bij de rijksregelvariant verandert er in beginsel niets en zijn er geen directe milieueffecten.

11. Lozingen

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

11.1.1 Inleiding

Waar heeft het Programma betrekking op?

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

Het programma heeft **geen betrekking** op het lozen van hemelwater van een bodembeschermende voorziening en van het lozen van hemelwater van de glastuinbouw. Daarmee volgt het Programma het toepassingsbereik van de overgedragen milieuregels voor afvloeiend hemelwater (zie artikel 22.142 overgedragen milieuregels omgevingsplan en artikel 2.15 overgedragen milieuregels waterschapsverordening).

Het programma gaat ook niet over het afvloeien van hemelwater van onverhard oppervlak, zoals het afvloeien van landbouwpercelen. Het programma gaat dus ook niet in op het vraagstuk van bodemerosie bij afspoeling van hemelwater van hellingen.

Het programma heeft ook **geen betrekking** op landelijke regels gericht op het voorkomen of beperken van het afvloeien van hemelwater vanuit een activiteit naar het milieu of het beperken van de verontreiniging van het afvloeiend hemelwater (de "stand-der-techniek-regels").

Indien landelijk de politieke keuze zou worden gemaakt om regels gericht op het voorkomen of beperken van het afvloeien van hemelwater te stellen zouden die regels in het Bbl of het Bal worden opgenomen. Tot nu toe is een dergelijke keuze niet gemaakt, behalve voor een aantal agrarische activiteiten en het opslaan van goederen, waarbij een zekere mate van gebruik van afvloeiend hemelwater verplicht is (zie de artikelen 4.781, 4.791c, 4.791l en 4.1056 Bal).

Het beperken van verontreiniging van het hemelwater kan, voor zover voor inzet van juridische instrumenten zou worden gekozen, onder andere via het landelijke stoffen- en productenbeleid, of via landelijke regels aan het lozen. In het laatste geval wordt niet gestuurd op het gebruik van het product, maar wordt het lozen niet toegestaan of aan extra regels gebonden als bepaalde producten gebruikt worden.

Het programma **heeft wel betrekking** op regels over restgevolgen bij lozen van afvloeiend hemelwater en informatieverplichtingen die gelden bij lozen van afvloeiend hemelwater.

Wat is de inhoud van het Programma?

Het programma beschouwt een aantal varianten voor de overgedragen milieuregels voor lozen van afvloeiend hemelwater.

Variant R0: terughalen van de regels naar rijksregels;

Variant D0: voortzetting van de overgedragen regel, gebiedsbreed;

Variant D1: een andere gemeentebreed of waterschapsbreed geldende regel;

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

11.1.2 Onderbouwing overgedragen milieuregels

De bestaande staat en kwaliteit van het milieu⁷⁶

De lozingen van afvloeiend hemelwater van daken en verhardingen hebben aanzienlijke gevolgen voor de leefomgeving uit oogpunt van *waterkwantiteit*, *waterkwaliteit* en *doelmatig beheer van afvalwater*.

Bij *waterkwantiteit* zijn de gevolgen vooral aan de orde daar waar in het verleden is gekozen voor snelle afvoer van hemelwater naar het oppervlaktewater, via rioolstelsels of direct. De huidige manier van omgaan met hemelwater draagt in verschillende gebieden bij aan de droogteproblematiek, terwijl lozingen van hemelwater op andere plaatsen juist tot wateroverlast kunnen leiden, of verstoring van het stromingspatroon van waterlopen, en hoge maatschappelijke lasten in het riolerings- en waterbeheer om ernstige nadelige gevolgen te voorkomen.

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

De lozingen kunnen ook nadelige gevolgen hebben vanuit het oogpunt van *doelmatig beheer van afvalwater*. Als te veel hemelwater in het systeem voor beheer van afvalwater komt, kan dat leiden tot lekverliezen uit het systeem (overstorten vanuit riolering, hogere emissie vanuit zuivering) en hoge maatschappelijke kosten om die te voorkomen of te beperken. Los van de verliezen hebben de lozingen invloed op dimensionering van die systemen, en daarmee voor de maatschappelijke kosten.

Vaak gaan de verschillende problemen samen.

Als hemelwater op vuilwaterriool wordt geloosd kan dat leiden tot overstorten, wat vooral lokaal grote gevolgen kan hebben voor de waterkwaliteit. Lozen van afvloeiend hemelwater is er dan de oorzaak van dat huishoudelijk en bedrijfsafvalwater uit het vuilwaterriool deels ongezuiverd in relatief klein stedelijk oppervlaktewater geloosd wordt.

Daarnaast heeft lozen van hemelwater op vuilwaterriool negatieve gevolgen voor het zuiveren van stedelijk afvalwater in zuiveringstechnische werken van waterschappen, en daarmee voor de doelmatige werking van die zuiveringstechnische werken.

Als het vuilwaterriool bij hevige regenval de hoeveelheid afvalwater niet aan kan, kan dat leiden tot dat tot wateroverlast op straat of in woningen en andere gebouwen, met risico's voor gezondheid.

De uiteindelijke omvang van de nadelige gevolgen van het lozen van afvloeiend hemelwater worden in belangrijke mate bepaald door de keuzes bij de invulling van de wettelijke zorgplichten over inzameling, transport en zuivering van hemelwater. Om de problemen binnen aanvaardbare proporties te houden (en waar nu al onwenselijke situaties aan de orde zijn te brengen) zullen bij onvoldoende preventieve maatregelen om afvloeiend hemelwater uit het vuilwaterriool te weren hoge maatschappelijke kosten gemaakt moeten worden. Dit heeft mede te maken met de ontwikkelingen in het neerslagpatroon, en van verhard oppervlak.

Bestaande staat bezien vanuit waterkwantiteit

Ontwikkeling neerslagpatroon

In Nederland valt jaarlijks meer dan 0,8 m³ regen per m². De gemiddelde hoeveelheid neerslag per jaar is in Nederland tussen 1961-1990 en 1991-2020 met 9 procent toegenomen. Dit geldt ook voor de gemiddelde hoeveelheid neerslag per dag, van de zeer natte dagen tot de dagen met weinig neerslag. Wat betreft de gemiddelde hoeveelheid neerslag steeg de jaar som over die periodes van 779 naar 851 millimeter neerslag.⁷⁷

⁷⁶ Artikel 11.3, eerste lid, onder b, van het Omgevingsbesluit.

⁷⁷ [KNMI - Als het regent, valt er 9% meer regen dan 50 jaar geleden.](#)

In het algemeen zijn ook neerslagextremen over de laatste 50 tot 100 jaar toegenomen. Uit de beschikbare data volgt bijvoorbeeld dat hoge waarden van de uurneerslagsom van na de eeuwwisseling ongeveer 15 procent hoger zijn dan die van ervoor. Dit komt bij benadering neer op een toename van 10 tot 15 procent per graad opwarming. Door de opwarming van de aarde en de daarmee gepaard gaande toename van de hoeveelheid vocht, wordt een verdere intensivering van de neerslag verwacht. Dit leidt tot zwaardere extremen en het vaker voorkomen van extreme hoeveelheden neerslag. Voor zeer vochtige en warme condities kunnen buien zich sneller ontwikkelen tot grote buiencomplexen – buien die clusteren tot grotere buiensystemen. De kans op zulke warmere en vochtige condities is in het huidige klimaat klein – enkele dagen per jaar – maar neemt met verdere opwarming wel toe. Het is voornamelijk op dit soort dagen dat er zeer veel neerslag (meer dan 100 millimeter in een aantal uur) kan vallen.⁷⁸

De toename van de neerslagsom en de extreme neerslag hebben invloed op de milieueffecten van het afvloeien van hemelwater van verhardingen. Zo hangt bijvoorbeeld het ontstaan van wateroverlast af van de intensiteit en duur van de bui, maar ook van lokale omstandigheden zoals de riolering, eventuele helling van het terrein en eigenschappen van de ondergrond. Riolering zijn vaak gedimensioneerd om een hoeveelheid van 20 millimeter per uur aan te kunnen.

Verhardingsgraad

De verhardingsgraad in Nederland neemt toe, als gevolg van verstedelijking. De verstening (wonen, werken, infrastructuur) nam in de periode 2000-2018 in Nederland met 1,7 procent toe, gemeten als aandeel in het totaal landoppervlak. Dat is een toename van ongeveer 8,5 hectare per dag. Toename vindt plaats zowel bij woningen, openbare ruimte als bedrijven. Zo nam het areaal bedrijfsterreinen met 35 procent in de periode 1996-2017 in verhouding tot andere vormen van bodemgebruik het meest toe. Tussen 2010 en 2022 is het areaal aan logistiek vastgoed in heel Nederland met 86 procent toegenomen.⁷⁹

Omvang nadelige gevolgen

Wat betreft wateroverlast die samenhangt met afvoer van hemelwater via het rioolstelsel kwam tot in de jaren '90 van de vorige eeuw wateroverlast in bebouwd gebied slechts zeer incidenteel voor. Toen was het verbeteren van het functioneren van rioolstelsels grotendeels gericht op het terugdringen van vuiluitworp in het milieu. Door klimaatverandering is de aandacht voor wateroverlast in bebouwd gebied vanaf de jaren '90 sterk toegenomen.

Uit het onderzoek van Stichting RIONED uit 2013⁸⁰ blijkt dat 80% van de gemeenten één of enkele locaties heeft waar hemelwateroverlast bij herhaling is opgetreden.

In totaal melden gemeenten dat in 2012 op 1.330 locaties hemelwateroverlast optrad, dat komt neer op gemiddeld 3,3 per gemeente. Opvallend is dat in ongeveer een derde van de gemeenten overlast optrad op onverwachte locaties.

De monitor gemeentelijke watertaken 2016⁸¹ geeft aan dat volgens de gemeenten er in 2015 ongeveer 9.300 gevallen waren van regenwaterschade in of vanuit de openbare ruimte, veroorzaakt door regen die de riolering niet direct kon verwerken. Dit betekent dat 0,06% van de gebouwen te maken had met wateroverlast vanuit de openbare ruimte.

Bestaande staat bezien vanuit waterkwaliteit

De belasting van het oppervlaktewater en de bodem met verontreinigende stoffen vanuit riolering en rioolwaterzuivering bestaat uit drie belangrijke stromen: de hemelwaterriolen, de overstorten en de effluenten van rioolwaterzuiveringsinstallaties. In grote lijnen kan afvloeiend hemelwater op drie manieren een bijdrage leveren aan de belasting van het oppervlaktewater en de bodem met verontreinigende stoffen:

⁷⁸ [KNMI - Extreme neerslag.](#)

⁷⁹ [Monitor Nationale Omgevingsvisie 2022 - Eerste vervolgmeting \(pbl.nl\).](#)

⁸⁰ RIONEDreeks 17 'Hemelwateroverlast in de bebouwde omgeving 2013', Stichting RIONED, 2013.

⁸¹ Het nut van stedelijk waterbeheer: Monitor gemeentelijke watertaken 2016, Stichting RIONED, 2016.

- a) bij afvoer van hemelwater via hemelwaterriolen doordat er stoffen in afvloeiend hemelwater aanwezig zijn die uiteindelijk via hemelwaterriolen het oppervlaktewater of de bodem bereiken;
- b) bij afvoer via vuilwaterriool doordat er stoffen in afvloeiend hemelwater aanwezig zijn die na zuivering in een zuiveringstechnisch werk alsnog het oppervlaktewater bereiken, omdat deze deels door de zuivering komen, of het oppervlaktewater bereiken als gevolg van overstorten, indien bij hevige regenval niet al het regenwater naar het zuiveringstechnisch werk kan worden afgevoerd;
- c) bij afvoer via vuilwaterriool, niet omdat de stoffen in het afvloeiend hemelwater aanwezig zijn, maar omdat als gevolg van het afvloeiend hemelwater lozing van andere stoffen, afkomstig uit huishoudelijk afvalwater of bedrijfsafvalwater, hoger is dan als het afvloeiend hemelwater niet in het vuilwaterriool zou worden gebracht (en dus minder of geen lozing was vanuit overstorten zou plaatsvinden en er geen negatieve invloed van afvloeiend hemelwater op prestaties van het zuiveringstechnisch werk was).

Bij stoffen die in afvloeiend hemelwater aanwezig zijn is de verhouding tussen a) en b) hierboven vooral afhankelijk van de verhouding tussen afvoer via vuilwaterriolen en hemelwaterriolen in een gebied, van uitvoering van het rioelstelsel, en de uitvoering van het zuiveringstechnisch werk.

Van de huishoudens die op vrijvervalriolering zijn aangesloten loost 71% via een gemengd systeem, 22% via een gescheiden stelsel en 7% via een verbeterd gescheiden stelsel. Per gemeente varieert het aandeel gemengde riolering van 0 tot 100%⁸². Vooral in Flevoland en Noord- en Zuid-Holland ligt meer gescheiden riolering dan in Noord- en Zuid-Nederland. Met name in Limburg en Groningen hebben relatief veel gemeenten een (vrijwel) geheel gemengde riolering.

In 2013 waren in Nederland 13.700 overstorten, waar dat in 2005 nog ongeveer 15.000 waren.

Een bijdrage via a) en b) is bijvoorbeeld aan de orde voor de stoffen lood, koper, PAK's en verschillende gewasbeschermingsmiddelen, die het hemelwater bij afstroming van verhard oppervlak kunnen verontreinigen.

Voor de zware metalen en PAK's is het aandeel van overstorten en regenwaterriolen in de totale belasting vanuit de doelgroep riolering en rioolwaterzuivering vrij hoog. Voor lood is deze bijdrage in 2021 32% ofwel 13,2 ton, waarbij 88% van die hoeveelheid lood komt voor rekening van de regenwaterriolen en overstorten; de resterende 12% komt via de effluënten van rioolwaterzuiveringsinstallaties in het oppervlaktewater.

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

Voor het bestrijdingsmiddel glyfosaat is het aandeel dat via overstorten en regenwaterriolen het oppervlaktewater bereikt 63% van de totale belasting vanuit de doelgroep riolering en waterzuivering. Glyfosaat werd veel toegepast in het stedelijk groenbeheer en bij het onderhoud van verhardingen (stoepen en straten) en belandde via afspoeling van de behandelde verharde oppervlakken in het rioelstelsel. Vanaf maart 2016 mogen professionele gebruikers bij het stedelijk groenbeheer geen gewasbeschermingsmiddelen meer op een verharde ondergrond gebruiken.

Deze ontwikkeling is duidelijk zichtbaar in de trend van de cijfers van glyfosaat. Vooruitlopend op het verbod was het verbruik van deze middelen in 2015 ook al lager. Voor glyfosaat geldt dat de belasting vanuit het compartiment riolering en waterzuivering 94% is van de totale belasting; een groot deel is nu nog afkomstig vanuit toepassing bij particuliere gebruikers.⁸³

De bijdrage aan de belasting van het oppervlaktewater via de hierboven onder c) beschreven manier heeft in beginsel betrekking op alle stoffen die in het vuilwaterriool worden gebracht. De mate waarin aanvoer van afvloeiend hemelwater op het zuiveringstechnisch werk van invloed is op de emissie van een stof vanuit het zuiveringstechnisch werk is onder andere afhankelijk van de stoffeigenschappen die mede bepalen in welke mate de emissie toeneemt bij toenemende instroom van hemelwater op het zuiveringstechnisch werk. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat het aandeel van hemelwater dat wordt aangevoerd op een zuiveringstechnisch werk aanzienlijk kan zijn. Dit bevestigt onder andere het STOWA-onderzoek uit 2003 naar hoeveelheden en oorsprong

⁸² Uitgaande van gelijke hoeveelheden stelsel per woning bij huishoudens die op vrijvervalriolering zijn aangesloten; RIONED, Riolering in beeld, 2013.

⁸³ [Belasting van het oppervlaktewater vanuit riolering en rioolwaterzuivering, 1990-2021 | Compendium voor de Leefomgeving \(clo.nl\)](#).

van het afvalwater dat op de zuiveringstechnische werken aankomt.⁸⁴ In dat onderzoek zijn uitgaande van de door de Stichting RIONED uitgegeven publicatie 'Riool in Cijfers, 2002 – 2003', per provincie basisgegevens gepresenteerd van behandeld afvalwater en geleverd drinkwater. Hieruit is de verhouding behandeld afvalwater / geleverd drinkwater berekend en deze bedroeg gemiddeld in Nederland 1,69, met als uitersten Limburg (2,18) en Zeeland (1,28). Daarnaast is met de volgende aannames dit verhoudingsgetal ook theoretisch afgeleid.

Aannames:

- 85% geleverd drinkwater water ingezameld als afvalwater
- 50% van het hemelwater op aangesloten verhard oppervlak bereikt de riolering
- 75% verhardingen aangesloten op gemengde stelsels
- 25% verhardingen aangesloten op verbeterd gescheiden stelsels
- 60 m² verhard aangesloten oppervlak per inwoner
- 30% geleverd drinkwater voor niet-huishoudelijk gebruik

Met deze aannames is berekend dat ongeveer 30 tot 40 % van het ingezamelde afvalwater op jaarbasis uit ingezameld hemelwater zal bestaan. Theoretisch zal de verhouding tussen behandeld afvalwater / geleverd drinkwater dus ongeveer 1,35 dienen te bedragen, indien geen andere bronnen van water aanwezig zijn. Voor geheel Nederland bleek dit ongeveer 25% hoger (1,69) te liggen. Daarbij is uiteraard nog van belang dat regenwater maar een deel van het jaar daadwerkelijk wordt aangevoerd, waardoor in die periode de verhouding hoger ligt.

De rol die milieuregels voorafgaand aan inwerkingtreding Omgevingswet hebben gespeeld bij de bestaande staat en kwaliteit van de leefomgeving

Voor het lozen van afvloeiend hemelwater en door gemeenten omgaan met afvloeiend hemelwater gelden al tientallen jaren regels. De landelijke regels zijn in de periode 2004–2011 vernieuwd, waarna ze tot aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1-1-2024 geen grote veranderingen hebben ondergaan. Deze regels hebben in enige mate bijgedragen aan het beperken van de belasting van het oppervlaktewater als gevolg van lozingen van afvloeiend hemelwater. De regels hebben zowel betrekking op degene die afvloeiend hemelwater loost, als op de inzameling, het transport en eventuele zuivering van het hemelwater binnen het afvalwatersysteem.

Vooraf wat waterkwaliteit betreft worden de gevolgen van hemelwaterlozingen ook sterk beïnvloed door regelgeving die de verontreiniging van het hemelwater beperkt door aan activiteiten die de verontreiniging veroorzaken regels te stellen. Hiervoor is al aan het voorbeeld van glyfosaat aangegeven dat toelatingsbeleid effecten kan hebben. Milieubeleid gericht op beperking van emissie naar de lucht kan de depositie van verontreinigende stoffen op verhardingen beperken, en daarmee ook afspoeling daarvan. Hieronder wordt nader ingegaan op de ontwikkeling van de regels voor het lozen van afvloeiend hemelwater zelf. Het gaat in dit kader te ver om ook de effecten van het algemene milieubeleid op de problematiek van afvloeiend hemelwater systematisch te beschouwen.

De inhoud van de specifiek voor het lozen van regenwater geldende regels zoals die golden voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet is in belangrijke mate bepaald bij de herijking van het regenwaterbeleid, die tussen juni 2003 en juni 2004 heeft plaatsgevonden. Op deze herijking is uitgebreid ingegaan in de brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer aan de Tweede Kamer, toegezonden op 21 juni 2004.⁸⁵

In de brief zijn vier pijlers van het regenwaterbeleid benoemd:

1. Aanpak bij de bron: het voorkomen van verontreiniging van regenwater.

Dat houdt allereerst in het in nationaal en internationaal verband voortgaan met de aanpak van luchtmissies zodat het regenwater niet verontreinigd raakt nog voordat het de aarde raakt. Het houdt vervolgens in dat degenen die oppervlakken verharden of overkappen er zo veel mogelijk voor zorgen, dat het regenwater niet (verder) verontreinigd raakt door

⁸⁴ STOWA, Rioolvreemd water, Onderzoek naar hoeveelheden en oorsprong afvalwater, publicatie 2003/08.

⁸⁵ Kamerstukken II 2003/04, 28966, nr. 2.

uitloging of afspoeling. Aanpak bij de bron blijft overigens ook cruciaal binnen het klimaatbeleid. Een verdere beperking van de uitstoot van broeikasgassen is noodzakelijk voor het in de toekomst beheersbaar kunnen houden van de regenwaterproblematiek.

2. Regenwater vasthouden en bergen.

Regenwater wordt waar mogelijk ter plekke in de bodem geïnfiltreerd of in het oppervlaktewater gebracht. Om dat mogelijk te maken moeten degenen die oppervlakken verhard of overkappen een goede verhouding in acht nemen tussen het areaal verhard oppervlak en de opnamecapaciteit van de bodem en het water dat het afstromend regenwater kan ontvangen. Waar mogelijk vindt berging plaats en/of wordt het regenwater nuttig toegepast. Daarmee wordt het omgaan met regenwater op lokaal niveau afgestemd op het waterbeleid zoals dat is vastgelegd in het Nationaal Bestuursakkoord Water: zo veel mogelijk binnen de locatie/het gebied vasthouden, bergen en pas dan afvoeren. Dit alles om wateroverlast te voorkomen.

3. Regenwater gescheiden van afvalwater afvoeren.

Vooraf in dichtbebouwd stedelijk gebied zal het niet altijd mogelijk zijn om regenwater binnen de locatie in de bodem of het oppervlaktewater te brengen of te bergen. Regenwater moet dan in beginsel afzonderlijk van afvalwater worden ingezameld. Loskoppelen van de inzameling van regenwater en afvalwater biedt de mogelijkheid om voor het afzonderlijk ingezamelde regenwater een afzonderlijke keuze voor de schaal van inzameling en de plaats van bestemming te maken. Bij gemengde afvoer is er geen keuze mogelijk, omdat door de vermenging met afvalwater het regenwater ook tot afvalwater is geworden. Het moet dan, vaak over grote afstanden, naar de rioolwaterzuiveringsinrichting (rwzi) worden getransporteerd. Bij afzonderlijk ingezameld regenwater is dat juist niet de bedoeling. Vaak zal inzameling en afvoer van regenwater veel kleinschaliger kunnen worden uitgevoerd.

4. Integrale afweging op lokaal niveau.

De daadwerkelijke keuze voor de wijze van omgaan met regenwater en het tijdpad waarbinnen eventuele veranderingen moeten worden gerealiseerd, vindt op lokaal niveau plaats en is het resultaat van een integrale afweging.

De eerste drie pijlers zijn het resultaat van de integrale afweging op nationale schaal en geven een voorkeursvolgorde aan voor het omgaan met regenwater.

Deze voorkeursvolgorde komt voort uit een aantal algemene en door de tijd beproefde uitgangspunten van het milieubeleid:

- preventie is beter dan «end of pipe»-oplossingen;
- relatief vuile en relatief schone stromen moeten niet worden vermengd;
- onnodig transport van relatief schone stromen (in dit geval regen- water) moet worden voorkomen;
- afwenteling van milieuproblemen moet worden voorkomen.

Doelmatigheid is in zijn algemeenheid gediend bij gescheiden houden van regenwater en afvalwater. Afhankelijk van de lokale situatie kan dat door «afkoppelen» (het ter plaatse in de bodem of het oppervlaktewater brengen van het regenwater) of door toepassing van een gescheiden of een verbeterd gescheiden rioelstelsel. De lokale situatie is dus uiteindelijk mede bepalend voor de vraag welke wijze van omgaan met regenwater het meest doelmatig is. Daarom plaatst de vierde pijler de verantwoordelijkheid voor de keuze nadrukkelijk op lokaal niveau. Daar wordt in een integrale afweging door de gemeente, de waterbeheerder en andere betrokken partijen bepaald hoe aan de verschillende randvoorwaarden die mede op provinciaal en rijksniveau zijn geformuleerd (milieu, water, volks- gezondheid, mogelijkheden van inbedding in de ruimtelijke structuur) tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten recht kan worden gedaan. Daarbij is een beschouwing op middellange en lange termijn cruciaal: juist voor omgaan met regenwater geldt dat wat op korte termijn het goedkoopste is, op langere termijn onnodige kosten met zich meebrengt.

Het mengen en gezamenlijk afvoeren van regenwater en afvalwater is over het algemeen niet doelmatig en staat dan ook onderaan de voorkeursvolgorde. De voorkeur voor afzonderlijk afvoeren van regen- water laat overigens onverlet dat daar waar de integrale

afweging tot de conclusie leidt dat ook op langere termijn gemengde afvoer van afvalwater en regenwater het meest doelmatig is, voor de gemengde afvoer kan worden gekozen.”

In de herijking zijn per pijler aanpassingen van het instrumentarium aangekondigd.

“Actie 1:

De regelgeving die betrekking heeft op het omgaan met regenwater (gebaseerd op de Wet milieubeheer, Wet bodembescherming en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren) zal zodanig worden aangepast, dat regenwater zonder vergaande technische maatregelen in de bodem of het oppervlaktewater mag worden geloosd, tenzij uit de lokale afweging blijkt dat lozing op bodem of oppervlaktewater ongewenst is.

Tevens zal in de regelgeving de mogelijkheid worden geboden om waar nodig op lokaal niveau preventieve maatregelen te formuleren en vast te leggen.”

“Actie 2:

Het vereiste van een individuele vergunning of ontheffing voor het lozen van regenwater in het oppervlaktewater of de bodem zal worden vervangen door integrale algemene regels, gebaseerd op de Wvo, de Wet bodembescherming en de Wet milieubeheer.

Bij de uitwerking van regelgeving zal ook aandacht worden besteed aan vasthouden en bergen van regenwater, met als uitgangspunt dat van degene bij wie afstromend regenwater vrijkomt binnen de grenzen van redelijkheid kan worden gevraagd om het regenwater ter plaatse in de bodem of in het oppervlaktewater te brengen (zo nodig met tijdelijke opslag).”

“Actie 3:

Het Rijk zal regelgeving zodanig aanpassen, dat het bij de bron gescheiden houden van regenwater en overig afvalwater het uitgangspunt is, waaraan op gemeentelijk niveau zo nodig nadere invulling (zowel wat techniek als tijdpad betreft) kan worden gegeven.

Ook de in de Wm vastgelegde zorgplicht voor aanleg van openbare riolering, gekoppeld aan en het in de Wvo vastgelegde beginsel dat zuivering van stedelijk afvalwater door of namens waterschappen geschiedt, is niet toegesneden op gescheiden inzameling. De zorgplicht wekt zelfs de indruk, dat het door de gemeente in het stedelijk gebied afvoeren van regenwater via een rioolstelsel naar de rwzi een wettelijke plicht is, ongeacht de hoeveelheid daarvan. Hierop is onder andere gewezen door de ECWM in het rapport Beheer van afvalwater.”

“Actie 4:

De in de Wet milieubeheer vastgelegde gemeentelijke zorgplicht voor inzameling en transport van afvalwater zal worden opgesplitst in twee wettelijke zorgplichten:

- de zorgplicht voor inzameling en transport van huishoudelijk afvalwater (afvalwater uit particuliere huishoudens, dat overwegend afkomstig is van de menselijke stofwisseling en van huishoudelijke werkzaamheden, en ander afvalwater dat daarmee naar aard en samenstelling overeenkomt). Op deze gemeentelijke zorgplicht sluit vervolgens aan de zorgplicht van de waterschappen om het afvalwater te zuiveren;
- de zorgplicht voor het beheer (waaronder inzameling en afvoer naar het watersysteem) van regenwater. Op deze gemeentelijke zorgplicht sluit vervolgens aan de verantwoordelijkheid van waterschappen voor het watersysteembeheer. De zorgplicht voor regenwater laat onverlet de verantwoordelijkheid van degene bij wie afstromend regenwater vrijkomt (zie actie 3). Slechts zodra het regenwater gemengd is met huishoudelijk afvalwater, geldt de wettelijke plicht om regenwater naar de rwzi te transporteren.”

“Actie 5:

Naar analogie van de voorkeursvolgorde voor verwijdering van afvalstoffen (art. 10.4 in combinatie met art. 10.14 Wet milieubeheer) zal in hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer een voorkeursvolgorde worden opgenomen voor het omgaan met regenwater en het afvoeren van afvalwater.

De integrale afweging vindt weliswaar op lokaal niveau plaats, uitgaande van locatiespecifieke gegevens, de systematiek van een dergelijke afweging is breder toepasbaar. Ook op andere onderwerpen die op omgaan met regenwater betrekking hebben, is het mogelijk om algemeen toepasbare kennis en informatie te bundelen en voor de bij omgaan met regenwater betrokken overheden beschikbaar te stellen. Op dit moment gebeurt dit ook al, onder andere via de Stichting RIONED. Deze werkwijze zal worden voortgezet. Het is immers niet nodig en niet gewenst dat in elk specifiek geval het wiel opnieuw wordt uitgevonden.”

Deze acties hebben geleid tot aanpassingen van landelijke regelgeving. Deze aanpassingen hebben in eerste instantie in de Wet milieubeheer, de Waterwet, de Wet bodembescherming en een aantal uitvoeringsbesluiten gebaseerd op beide wetten plaats gekregen. Van daaruit zijn ze ook bij de totstandkoming van de Omgevingswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving meegenomen.

Op wetsniveau hebben **acties 3, 4 en 5** invulling gekregen door vastlegging in de Waterwet van afzonderlijke zorgplicht (in de betekenis van taak) voor afvloeiend hemelwater.

Artikel 3.5

1. De gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders dragen zorg voor een doelmatige inzameling van het afvloeiend hemelwater, voor zover van degene die zich daarvan ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen, redelijkerwijs niet kan worden gevergd het afvloeiend hemelwater op of in de bodem of in het oppervlaktewater te brengen.

2. De gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders dragen tevens zorg voor een doelmatige verwerking van het ingezamelde hemelwater. Onder het verwerken van hemelwater kunnen in ieder geval de volgende maatregelen worden begrepen: de berging, het transport, de nuttige toepassing, het, al dan niet na zuivering, terugbrengen op of in de bodem of in het oppervlaktewater van ingezameld hemelwater, en het afvoeren naar een zuiveringstechnisch werk.

Deze zorgplicht is bij het opgaan van de Waterwet in de Omgevingswet terechtgekomen in artikel 2.16.

Artikel 2.16 (gemeentelijke taken voor de fysieke leefomgeving)

1. Bij het gemeentebestuur berusten, naast de elders in deze wet en op grond van andere wetten aan dat bestuur toegedeelde taken voor de fysieke leefomgeving, de volgende taken:

a. op het gebied van het beheer van watersystemen en waterketenbeheer:
1°. de doelmatige inzameling van afvloeiend hemelwater, voor zover de houder het afvloeiend hemelwater redelijkerwijs niet op of in de bodem of een oppervlaktewaterlichaam kan brengen, en het transport en de verwerking daarvan,

Bij de overgang naar de Omgevingswet is de meer toelichtende tekst van het tweede lid van artikel 3.5, waarin was aangegeven wat in ieder geval onder verwerken kan worden verstaan, niet opgenomen. Net als onder de Waterwet kunnen de daarin genoemde maatregelen wel onderdeel zijn van het verwerken. Belangrijk is dat de taak van de gemeente op het gebied van afvloeiend hemelwater expliciet de primaire verantwoordelijkheid van de perceeleigenaar benoemt.

De in actie 3 genoemde mogelijkheid van uitwerking op gemeentelijk niveau heeft plaats gekregen in artikel 10.32a van de Wet milieubeheer dat de mogelijkheid biedt om decentrale regels te stellen:

Artikel 10.32a

1. De gemeenteraad kan bij verordening bepalen dat:
a. bij het brengen van afvloeiend hemelwater of van grondwater op of in de bodem of in een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater, wordt voldaan aan de in die verordening gestelde regels, en

b. het brengen van afvloeiend hemelwater of van grondwater in een voorziening voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater binnen een in die verordening aangegeven termijn wordt beëindigd.

2. Van de mogelijkheid, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, wordt geen gebruikgemaakt, indien van degene bij wie afvloeiend hemelwater of grondwater vrijkomt redelijkerwijs geen andere wijze van afvoer van dat water kan worden geveerd.

Dit artikel is bij inwerkingtreding van de Omgevingswet uit de Wet milieubeheer geschrapt, omdat de systematiek van de Omgevingswet samen het stellen van dergelijke regels in het omgevingsplan mogelijk maakt.

De naar aanleiding van actie 5b in de Wet milieubeheer opgenomen voorkeursvolgorde is wel blijven staan, maar is zodanig aangepast dat die ook geldt bij het uitoefenen van een bevoegdheid krachtens deze wet of bij het uitoefenen van een taak of bevoegdheid krachtens artikel 4.1 van de Omgevingswet, dus zowel het stellen van rijksregels als decentrale regels over activiteiten.

Artikel 10.29a

Een bestuursorgaan houdt er bij het uitoefenen van een bevoegdheid krachtens deze wet of bij het uitoefenen van een taak of bevoegdheid krachtens artikel 4.1 van de Omgevingswet, voor zover die taak of bevoegdheid wordt uitgeoefend met betrekking tot afvalwater, rekening mee dat het belang van de bescherming van het milieu vereist dat in de navolgende voorkeursvolgorde:

- a. het ontstaan van afvalwater wordt voorkomen of beperkt;
- b. verontreiniging van afvalwater wordt voorkomen of beperkt;
- c. afvalwaterstromen gescheiden worden gehouden, tenzij het niet gescheiden houden geen nadelige gevolgen heeft voor een doelmatig beheer van afvalwater;
- d. huishoudelijk afvalwater en, voor zover doelmatig en kostenefficiënt, afvalwater dat daarmee wat biologische afbreekbaarheid betreft overeenkomt worden ingezameld en naar een zuiveringstechnisch werk als bedoeld in de Omgevingswet getransporteerd;
- e. ander afvalwater dan bedoeld in onderdeel d zo nodig na retentie of zuivering bij de bron, opnieuw wordt gebruikt;
- f. ander afvalwater dan bedoeld in onderdeel d lokaal, zo nodig na retentie of zuivering bij de bron, in het milieu wordt gebracht en
- g. ander afvalwater dan bedoeld in onderdeel d naar een zuiveringstechnisch werk als bedoeld in de Omgevingswet wordt getransporteerd.

In samenhang met de aanpassingen op wetsniveau hebben tussen 2008 en 2011 acties 1 en 2 geleid tot regels over het lozen van hemelwater vastgelegd in het Activiteitenbesluit, het Besluit lozen buiten inrichtingen en het Besluit lozing afvalwater huishoudens.

Deze globaal geformuleerde regels gaven aan dat dit hemelwater alleen dan in een vuilwaterriool wordt geloosd als het lozen op of in de bodem, in een schoonwaterriool of op een oppervlaktewaterlichaam redelijkerwijs niet mogelijk is. Vanwege deze abstracte formulering was de regel niet van toepassing op huishoudens, omdat die daarbij te veel vragen zou oproepen. Voor huishoudens is slechts aangegeven dat lozen van afvloeiend hemelwater toegestaan is.

Maar ook bij andere activiteiten vereist de regel vaak concretisering om daadwerkelijk effect te hebben. Die concretisering kon via de hiervoor genoemde gemeentelijke verordening.

Nadat de mogelijkheid tot het vaststellen van deze verordening in de Wet milieubeheer is opgenomen zijn gemeenten daar gebruik van gaan maken.

Het aantal gemeentelijke verordeningen gebaseerd op artikel 10.32a Wm groeide voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet geleidelijk. Op het moment van de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn de daarin gestelde regels op grond van artikel 4.6, eerste lid, aanhef en onder f, van de Invoeringswet Omgevingswet van rechtswege onderdeel geworden van het omgevingsplan.

De regels die voorafgaand aan de inwerkingtreding zijn gesteld in deze verordeningen zijn in grote lijnen te onderverdelen in regels over:

- het beperken en in de tijd spreiden van afvoer van hemelwater, door het vereisen van het (deels) verwerken van hemelwater op eigen perceel en een hemelwaterberging indien wel hemelwater naar het rioolstelsel wordt afgevoerd. Daarbij wordt vaak onderscheid

gemaakt tussen nieuwbouw en bestaande bouw, waarbij bij nieuwbouw de regels vaker gemeentebreed worden gesteld.

- het afkoppelen van hemelwater van het vuilwaterriool. Wat dit vraagstuk betreft heeft de VNG in 2009 heeft een Modelverordening afvoer hemelwater en grondwater opgesteld.

Omdat de rijksregels wat lozen in oppervlaktewater betreft alleen gingen over het lozen van stoffen, konden waterschappen in de keuren regels stellen over het "lozen van water", in de praktijk regels die op de hoeveelheid van het te lozen water betrekking hebben. Deze regels bevatten vaak een vergunningplicht boven een bepaalde hoeveelheid water.

Voor afstromend hemelwater van provinciale en rijkswegen bevatten de rijksregels voorafgaand aan de naast de regel over de lozingsroute informatieverplichtingen.

De mogelijke ontwikkeling van het milieu als het plan of programma niet wordt uitgevoerd (ontwikkelingen in referentiesituatie)⁸⁶

De regelgeving in de referentiesituatie ging al uit van zeer ruime decentrale ruimte om regels te stellen, mede omdat de mogelijkheid om via rijksregels te sturen in de mate waartoe de mogelijke milieueffecten noodzaken onvoldoende is. Deze ruimte was wel strak geordend langs de bevoegdheidsverdeling die zich in rijksregels voor lozingen in de afgelopen decennia vooral als resultaat van een bestuurlijke discussie heeft ontwikkeld: de gemeenten en provincies waren verantwoordelijk voor regels voor lozingen in rioolstelsels en de bodem, de waterbeheerders voor lozingen direct in het oppervlaktewater.

Met de komst van de Omgevingswet en het overdragen van een deel van de regels naar de gemeenten en waterschappen is deze strakke verdeling deels losgelaten. Deze blijft nog wel gelden voor activiteiten die onder het Bal vallen, maar niet meer voor lozen vanuit de overige activiteiten. Onder die lozingen vanuit overige activiteiten vallen ook lozingen vanuit woningen, openbare ruimte, en het grootste deel van de bedrijven in het stedelijk gebied. De gemeenten en waterschappen kunnen voor de lozingen die niet onder het Bal vallen in onderling overleg bepalen wie regels zal stellen en dus ook als bevoegd gezag zal optreden.

Dit biedt ten opzichte van situatie voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet mogelijkheden voor efficiënter aanpak van de lozingen, vooral waar het gaat om inzet van capaciteit en deskundigheid. De verwachting is dat dit op korte termijn niet van grote invloed zal zijn op de grote lijnen van de verdere aanpak van de problematiek die met lozen van hemelwater samenhangt.

Aangenomen mag worden dat als de Omgevingswet er niet zou zijn ook onder het voorgaande recht het reguleren van lozingen van afvloeiend hemelwater op decentraal niveau verder geïntensiveerd zou worden, mede als onderdeel van maatregelen in het kader van klimaatadaptatie en implementatie van Kaderrichtlijn Water. De voorheen geldende rijksregelgeving bevatte daarvoor net als de regelgeving onder de Omgevingswet nauwelijks belemmeringen.

De mate waarin het lozen van hemelwater nadelige milieueffecten kan hebben is voor verschillende gebieden verschillen. Belangrijke factoren die de nadelige gevolgen mede bepalen is de hoeveelheid en aandeel van verhard oppervlak in een gebied, de wijze van omgaan met vanuit dit oppervlak afstromend hemelwater, de aanwezigheid, uitvoering (gemengd, gescheiden, verbeterd gescheiden stelsel) en capaciteit van gemeentelijk stelsel ter invulling van de gemeentelijke zorgplicht voor inzameling, transport en verwerking van hemelwater. De nadelige gevolgen kunnen aandacht vragen zowel in bestaande situaties als bij gebiedsontwikkeling.

Daarbij is het zo dat de nadelige gevolgen die op een locatie optreden soms via maatregelen op die locatie kunnen worden beperkt, maar in veel gevallen maatregelen in een groter gebied vragen. Veelal is er ook een keuze tussen verschillende manieren van aanpak mogelijk. Zo kan een emissie vanuit een overstort of zuiveringstechnisch werk worden beperkt door maatregelen bij die overstort (bergbezinkbassin) of op dat werk (extra zuiveringstrap, berging van rioolwater voorafgaand aan zuivering bij hoge aanvoer vanwege hemelwaterlozingen), maar ook door maatregelen in het gehele gebied waarvan het afvalwater via het rioolstelsel bij dat overstort of zuiveringstechnisch werk uitkomt.

⁸⁶ Artikel 11.3, eerste lid, onder b, van het Omgevingsbesluit.

In paragraaf 11.1.2 is al ingegaan op de milieueffecten die relevant zijn voor het Programma en betrekking hebben op het watersysteem. Het omgaan met hemelwater heeft indirect ook bredere milieueffecten. Zo brengt het over langere afstanden transporteren en in door zuiveringstechnische werken behandelen van hemelwater ook gevolgen voor bijvoorbeeld het energieverbruik, emissies naar de lucht en ontstaan van afvalstoffen. Over de invloed van hemelwater hierop zijn geen betrouwbare gegevens beschikbaar.

Verhouding tot Europees recht

Wat betreft de relatie met Europese regelgeving zijn vooral de Kaderrichtlijn water, de Richtlijn stedelijk afvalwater en Grondwaterrichtlijn relevant.

In de Memo Stoffenlijst KRW-impuls van 17 juli 2023 is aangegeven dat voor een aantal metalen rioolwaterzuiveringsinstallaties belangrijke aanvoerroutes zijn. Volgens cijfers van de emissieregistratie geldt voor de metalen kwik, nikkel, zilver en zink dat tenminste 20% van de binnenlandse belasting het oppervlaktewater bereikt via rioolwaterzuiveringsinstallaties. Voor deze metalen wordt het zinvol geacht om in te zetten op beperking van indirecte emissiebronnen op het stedelijk afvalwaterriool en maatregelen te nemen aan de bron. Ook kan in beeld gebracht worden welke zuiveringsprocessen op de rioolwaterzuiveringsinstallaties aanvullend ingezet kunnen worden voor verdere verwijdering van metalen. Het gaat hier om verdergaande zuiveringsprocessen die nog niet in de huidige zuiveringspraktijk op rioolwaterzuiveringsinstallaties in Nederland worden toegepast.⁸⁷

In de brief van 27 juni 2024 van de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer over het waterbeleid⁸⁸ is aangegeven dat er onvoldoende zicht is op de impact die de afvalwaterketen heeft op het behalen van de KRW-doelen en waterkwaliteitsdoelstellingen voor de overige stoffen. Daarom zal in samenwerking met de waterbeheerders een traject worden opgezet waarbij voor alle zuiveringstechnische werken wordt bezien of en zo ja welke opgave hier ligt, door het uitvoeren van immissietoetsen op het effluent.

Het is nog onduidelijk, in hoeverre de aanpak van hemelwaterlozingen, waarbij het zowel kan gaan om beperking verontreiniging van hemelwater als om beperking van instroom daarvan op de zuiveringstechnische werken, kan bijdragen aan het oplossen van resterende waterkwaliteitsvraagstukken in het kader van implementatie van de KRW.

11.1.3 Varianten en beoordeling daarvan

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

- a) Vanuit de bescherming van doelmatige werking van het rioolstelsel of het zuiveringstechnisch werk kan beperking of spreiding van de lozing noodzakelijk zijn. Voor reeds bestaande bebouwing en verhardingen kan dat leiden tot verplichting van "afkoppelen", waarbij in het vervolg afhankelijk van het gebied lozing op eigen terrein of via hemelwaterstelsel plaatsvindt, voor nieuwe situaties kunnen preventief maatregelen worden voorgeschreven, zoals maatregelen over vasthouden en gespreide afvoer.
- b) Vanuit de wens om het grondwater aan te vullen en droogte te voorkomen of vanuit de wens om het hemelwater niet richting oppervlaktewater af te voeren vanwege de capaciteit en kenmerken daarvan kan het wenselijk zijn dat afvloeiend hemelwater in de boden wordt gebracht, en dus niet via andere lozingsroutes wordt afgevoerd. Ook hier kan dat leiden tot afkoppelen in bestaande situaties, en preventieve maatregelen voor nieuwe situaties.
- c) Vanuit de wens om drinkwater te besparen kan het wenselijk zijn regenwater vast te houden, te behandelen en opnieuw te gebruiken binnen de activiteit waarbij het vrijkomt, waaronder wonen.

Deze verschillende redenen kunnen in verschillende gebieden tot verschillende keuzes leiden, zoals ook in paragraaf 11.1.2 is aangegeven.

⁸⁷ Zie <https://iplo.nl/thema/water/oppervlaktewater/kaderrichtlijn-water/stoffenlijst-krw-impuls/>.

⁸⁸ Kamerstukken II 2023/24, 27 625, nr. 672, p. 15.

In grote lijnen kan onderscheid worden gemaakt tussen maatregelen voor nieuwe situaties (waaronder substantiële uitbreiding van bestaande situaties), en maatregelen die bestaande situaties betreffen.

Gelet op de schaalgrootte van gemeenten en waterschappen zal de noodzaak om aan het lozen van afvloeiend hemelwater regels te stellen binnen een gemeente en waterschap verschillen. Soms zullen in het geheel geen maatregelen nodig zijn, wat ook het gevolg kan zijn van het feit dat vanuit toenemend besef van de problematiek in het verleden al adequate maatregelen zijn genomen. Soms zullen maatregelen beperkt kunnen worden tot nieuwe situaties, en zal het niet nodig zijn om ook ingrijpende maatregelen in bestaande situaties te nemen. In een deel van het gebied kan het nemen van ingrijpende maatregelen bij bestaande situaties wel noodzakelijk zijn. Vooral in het laatste geval ligt het werken met gebiedsgerichte regels voor de hand. Het vereisen van ingrijpende maatregelen in bestaande situaties kan dan in verhouding tot de kans op nadelige gevolgen te ver gaan. De aanduiding van de gebieden waar maatregelen genomen moeten worden kan daarbij naar verwachting het beste door expliciete gebiedsaanwijzing plaatsvinden. Immers, het aanduiden van die gebieden niet door gebiedsaanwijzing maar via algemene omschrijvingen is niet eenvoudig, en bij de toepassing ook niet eenduidig. Een gemeentebrede of waterschapsbrede regel ligt daarom bij maatregelen die bestaande situaties betreffen, zoals aan verplichting tot afkoppelen, niet voor de hand. Wat nieuwe situaties betreft kan werken met gemeentebrede- of waterschapsbrede regels beter mogelijk zijn.

Verschillende gemeentelijke verordeningen gaan in lijn met het voorgaande verschillend om met regels over lozen en waterberging in nieuwe situaties, en lozen in bestaande situaties.

Voorgaande komt ook tot uitdrukking in de geïntegreerde versie van de door de VNG gepubliceerde staalkaarten⁸⁹, die de gemeenten een beeld geven hoe het omgevingsplan eruit kan komen te zien, wat de gedachte achter de opbouw daarvan is en van welke annotaties deze voorzien kan worden, en in de verschillende al geldende gemeentelijke regels. De staalkaart bevat regels over waterberging, die gemeentebreed gelden, gekoppeld aan een aantal activiteiten:

Artikel 4.53 Duurzaamheid bij activiteiten

Met het oog op de doelen, bedoeld in artikel 4.52, wordt bij het verrichten van de volgende activiteiten voldaan aan paragraaf 5.2.44 Duurzaamheid:

- a. bouwen van bouwwerken;
- b. bedrijfsactiviteiten;
- c. aanbrengen van verharding; en

Artikel 5.258 Waterberging

1. Met het oog op het beperken van droogte en wateroverlast wordt in [gebied particuliere waterberging] op ieder perceel een hemelwaterberging met een minimale capaciteit van <x> l per m² verhard oppervlak aangebracht en in stand gehouden.
2. De hemelwaterberging wordt zo ontworpen en in stand gehouden dat deze tussen <y> en <z> dagen weer volledig beschikbaar is.
3. Met een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van het eerste lid, als het realiseren van de waterbergingscapaciteit redelijkerwijs niet mogelijk is.
4. De hoeveelheid hemelwater die niet kan worden geborgen, kan worden geloosd op het openbare riool of de openbare weg.

Artikel 5.259 Waterbergingsfonds

Bij gebruikmaking van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 5.258, derde lid, kan het bevoegd gezag een financiële voorwaarde verbinden aan de omgevingsvergunning.

⁸⁹ <https://vng.nl/artikelen/de-geintegreerde-versie-van-de-staalkaarten>

Daarnaast bevat de staalkaart een vergunningplicht voor woonrijp maken, gekoppeld aan Woongebied-transformatie. In de bijbehorende beoordelingsregels komt bij het beoordelen of sprake is van een klimaatbestendige inrichting ook het omgaan met hemelwater aan bod: Bij de beoordeling of sprake is van een klimaatbestendige inrichting houdt het college rekening met de volgende richtlijnen:

- a. minimaal [een waarde tussen 40-70] mm hemelwaterberging wordt op privaat terrein vastgehouden, gerekend ten opzichte van het dakoppervlak van bouwwerken op het terrein of een gelijkwaardige collectieve oplossing;
- b. de hemelwaterberging wordt zo ontworpen en in stand gehouden dat deze na ten hoogste 60 uur weer voor 90% beschikbaar is, tenzij de hemelwaterberging is voorzien van een hemelwatergebruikstelsel of de lediging is geregeld door een centraal besturingstelsel;
- c. bij een bui van 90 mm/u treedt geen instroom van water in gebouwen op en blijven wijkontsluitingswegen begaanbaar voor nooddiensten in het ontwikkelgebied;
- d. 50% van de jaarlijkse neerslag wordt geïnfiltreerd; en
- e. 40% van de gronden wordt op natuurlijke wijze groen of blauw ingericht.

Naar aanleiding van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat:

- Een globaal geformuleerde rijksregel zoals die onderdeel uitmaakte van de regelgeving voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet geeft op zichzelf onvoldoende duidelijkheid om de rol te spelen die gelet op het hemelwatervraagstuk nu in de toekomst nodig is.
- Het daadwerkelijk sturen met regels op omgaan met afvloeiend hemelwater kan effectief alleen op decentraal niveau plaatsvinden. Een eventuele rijksregels zal alleen als vertrekpunt kunnen dienen. Een aantal verbetermogelijkheden die reden vormen voor verschuiving naar decentrale regels wordt dan niet verzilverd. Het gaat dan met name om toegankelijkheid en voorspelbaarheid van de regels. Het aandeel gemeenten en waterschappen waarvoor een dergelijke regel een relevante bijdrage zou geven aan de problematiek is naar verwachting beperkt, het zou dan moeten gaan om gemeenten en waterschappen waar zich geen relevante vraagstukken rondom afvoer van hemelwater voordoen en ook niet verwacht worden.
- Bij de decentrale invulling kunnen, zoals ook uit de geïntegreerde staalkaart en verschillende decentraal uitgewerkte regels blijkt, verschillende instrumenten worden ingezet. Naast algemene regels kan het ook gaan om vergunningplicht, die kan aansluiten bij andere vergunningen die voor een activiteit nodig kunnen zijn.

De milieueffecten van de varianten worden vooral bepaald door de decentrale uitwerking van regels voor afvloeiend hemelwater. Het in een rijksregels-variant geen ruimte bieden voor decentrale uitwerking zou tot aanzienlijke nadelige gevolgen voor het watersysteem leiden, en is om die reden geen redelijk alternatief.

Het uitvoeren van het plan of programma leidt gelet op het voorgaande niet tot aanzienlijke nadelige milieueffecten, ervan uitgaande dat de rijksregelgeving de benodigde decentrale ruimte voor aanpak van het hemelwatervraagstuk niet gaat beperken via aanpassing van rijksregels. Het programma bevat geen variant die een dergelijke aanpassing beoogt.

Er worden vanuit het Programma geen monitoringsmaatregelen voorzien. De monitoring van effecten en maatregelen die via RIONED plaatsvindt wordt afdoende geacht waar het gaat om het vraagstuk van afvoer van hemelwater via rioolstelsel.

Voor wat betreft de effecten van lozingen van zuiveringstechnische werken kunnen zo nodig monitoringsmaatregelen in het vervolg op het KRW-impulsprogramma worden ontwikkeld.

Bijlage: Resultaat toepassing hulpvragen

1. Geluid door activiteiten, anders dan door windturbines en windparken en civiele buitenschietsbanen, militaire buitenschietsbanen en militaire springterreinen
 - Plaats in de overgedragen milieuregels is § 22.3.4.2 Omgevingsplan.
 - Resultaat toepassing hulpvragen is dat dit cluster gaat door alle zeven gaat en dus focus binnen het plan-MER krijgt.
 - Ongeveer 3% van de bevolking ervaart ernstige geluidhinder door fabrieken en bedrijven. Dit cijfer is niet uitgesplitst naar industrieterreinen en overige bedrijvigheid. Daarnaast ervaart ongeveer 4% van de bevolking ernstige geluidhinder door recreatieve activiteiten, waarvan een deel ook onder de overgedragen geluidregels valt.
2. Geluid door civiele buitenschietsbanen, militaire buitenschietsbanen en militaire springterreinen
 - Plaats in de overgedragen milieuregels is § 22.3.4.4 Omgevingsplan
 - De hulpvragen zijn niet toegepast op dit cluster.
 - De plan-MER werkt dit cluster niet uit, omdat de instructieregels geen ruimte geven voor afwijking.
3. Specifieke regels voor geur
 - Plaats in de overgedragen milieuregels is § 22.3.6.1 Geur algemene bepalingen, § 22.3.6.2 Geur houden van landbouwhuisdieren en paarden en pony's voor het berijden in een dierenverblijf, § 22.3.6.4 Geur door andere agrarische activiteiten en § 22.3.6.5 Geur door het exploiteren van zuiveringstechnische werken
 - Resultaat toepassing hulpvragen is dat dit cluster gaat door alle zeven gaat en dus focus binnen het plan-MER krijgt.
 - Een klein deel (enkele procenten) van de bevolking ervaart ernstige geurhinder. Indeling van de bronnen sluit niet aan bij de indeling van de regels. Om die reden neemt de plan-MER het volledige cluster mee.
4. Geurvoorschriften bij breder geregelde activiteiten: niet-industriële voedselbereiding en voedingsmiddelenindustrie
 - Plaats in de overgedragen milieuregels is § 22.3.15 Niet-industriële voedselbereiding en § 22.3.16 Voedingsmiddelenindustrie
 - Resultaat toepassing hulpvragen is dat dit cluster gaat door alle zeven gaat en dus focus binnen het plan-MER krijgt.
 - Een klein deel (enkele procenten) van de bevolking ervaart ernstige geurhinder. Deze bronnen vallen in een categorie waar duidelijk sprake kan zijn is van dergelijke hinder.
5. Geurvoorschriften bij breder geregelde activiteiten: ambachtelijk slachten van dieren en parkeergarages
 - Plaats in de overgedragen milieuregels is § 22.3.17 Slachten van dieren en bewerken van dierlijke bijproducten of uitsnijden van vlees, vis of organen en § 22.3.20 Bieden van parkeergelegenheid in een parkeergarage.
 - Dit cluster gaat niet door zeef 1.
 - Dit zijn activiteiten waar alleen ernstige hinder op kan treden door fouten bij de uitvoering van de activiteit of in de ruimtelijke ordening.
6. Lozen van grondwater bij sanering of ontwatering
 - Plaats in de overgedragen milieuregels is § 22.3.8.1 omgevingsplan en afdeling 2.2 waterschapsverordening.
 - Deze activiteit gaat niet door zeef 1.
 - De activiteit krijgt geen focus binnen plan-MER, de gevolgen zijn vooral lokaal, regionaal, en over het algemeen niet aanzienlijk.
7. Lozen van afvloeiend hemelwater dat niet afkomstig is van een bodembeschermende voorziening
 - Plaats in de overgedragen milieuregels is § 22.3.8.2 omgevingsplan en afdeling 2.3 waterschapsverordening
 - Deze activiteit gaat door alle zeven, en krijgt focus binnen de plan-MER.
 - De lozings van daken en verhardingen hebben zowel nationaal als lokaal aanzienlijke milieueffecten voor de waterkwantiteit en de waterkwaliteit. Vooral effecten op de waterkwantiteit zullen met toename van de bebouwde omgeving en effecten van klimaatverandering naar verwachting toenemen.

8. Lozen van huishoudelijk afvalwater

- Plaats in de overgedragen milieuregels is § 22.3.8.3 omgevingsplan en afdeling 2.4 waterschapsverordening
- Deze activiteit gaat niet door zeef 2
- De lozingen op het vuilwaterriool hebben ondanks zuivering in zuiveringstechnische werken landelijk aanzienlijke effecten op de waterkwaliteit, maar de overgedragen regels hebben daar geen invloed op, en kunnen dat redelijkerwijs ook niet hebben. De beperkte lozingen direct op oppervlaktewater en bodem (enkele tienduizenden lozingen, rioleringsgraad in Nederland ligt boven 99%) zijn landelijk van marginale betekenis.

9. Lozen koelwater

- Plaats in de overgedragen milieuregels is § 22.3.8.4 Omgevingsplan en Afdeling 2.5 waterschapsverordening
- Deze activiteit gaat niet door zeef 1
- De milieueffecten van koelwaterlozingen waarvoor de overgedragen regels gelden zijn landelijk zeer beperkt, en ook locatiespecifiek beperkt. Grote koelwaterlozingen zijn wel zeer relevant, maar daar gelden de regels van het Bal voor.

10. Lozen bij onderhoudswerkzaamheden aan bouwwerken

- Plaats in de overgedragen milieuregels is § 22.3.8.5 omgevingsplan en afdeling 2.6 waterschapsverordening
- Deze activiteit gaat niet door zeef 1.
- Vooral intensieve reiniging van grote objecten kan lokaal aanzienlijke gevolgen hebben, maar landelijk gezien zijn de gevolgen zeer beperkt.

11. Lozen bij opslaan en overslaan van goederen

- Plaats in de overgedragen milieuregels is § 22.3.8.6 omgevingsplan en afdeling 2.7 en 2.8 waterschapsverordening
- Deze activiteit gaat niet door zeef 1.
- De regels zijn vooral sturend bij lozen afkomstig van opslaan van inerte goederen, waarbij de milieueffecten beperkt zijn.

12. Lozen vanuit gemeentelijke voorzieningen voor inzameling en transport van afvalwater

- Plaats in de overgedragen milieuregels is § 22.3.8.7 omgevingsplan en afdeling 2.9 waterschapsverordening
- Deze activiteit gaat niet door zeef 2.
- De lozingen hebben belangrijke milieueffecten, zowel landelijk bezien, als gebiedsspecifiek. De aanpak van de problematiek vereist afstemming en samenwerking tussen gemeente en waterbeheerder, toegespitst op het specifieke probleem. Algemene landelijke lozingsregel is niet effectief.

13. Lozen bij schoonmaken drinkwaterleidingen

- Plaats in de overgedragen milieuregels is § 22.3.8.8 omgevingsplan en afdeling 2.11 waterschapsverordening
- Deze activiteit gaat niet door zeef 1.
- De milieueffecten zijn landelijk zeer beperkt, lokaal kunnen bij onvoldoende aandacht voor milieu wel effecten optreden.

14. Lozen bij calamiteitenoefeningen

- Plaats in de overgedragen milieuregels is § 22.3.8.9 omgevingsplan en afdeling 2.12 waterschapsverordening
- Deze activiteit gaat niet door zeef 1.
- De milieueffecten zijn landelijk zeer beperkt, lokaal kunnen bij onvoldoende aandacht voor milieu wel effecten optreden.

15. Lozen bij telen, kweken, spoelen of sorteren van gewassen

- Plaats in de overgedragen milieuregels is § 22.3.9 Omgevingsplan en Afdeling 2.13 waterschapsverordening.
- Deze activiteit gaat niet door zeef 1.
- Milieueffecten zijn landelijk beperkt, het gaat alleen om situaties waarbij de in Bal aangegeven lozingsroute niet beschikbaar is. Lokaal zijn milieueffecten afhankelijk van gebied.

16. Lozen bij maken van betonmortel

- Plaats in de overgedragen milieuregels is § 22.3.10 omgevingsplan en afdeling 2.14 waterschapsverordening.
- Deze activiteit gaat niet door zeef 1.
- Milieueffecten zijn landelijk beperkt, het gaat alleen om situaties waarbij de in Bal aangegeven lozingsroute niet beschikbaar is. Lokaal zijn milieueffecten afhankelijk van gebied.

17. Uitwassen van beton

- Plaats in de overgedragen milieuregels is § 22.3.11 omgevingsplan en afdeling 2.14 waterschapsverordening.
- Deze activiteit gaat niet door zeef 1.
- Milieueffecten zijn landelijk beperkt, het gaat alleen om situaties waarbij de in Bal aangegeven lozingsroute niet beschikbaar is. Lokaal zijn milieueffecten afhankelijk van gebied.

18. Recreatieve visvijvers

- Plaats in de overgedragen milieuregels is 22.3.12 omgevingsplan en afdeling 2.16 waterschapsverordening
- Deze activiteit gaat niet door zeef 1.
- De milieueffecten zijn landelijk zeer beperkt, lokaal kunnen bij onvoldoende aandacht voor milieu wel effecten optreden

19. Ontwikkelen of afdrukken van fotografisch materiaal

- Plaats in de overgedragen milieuregels is § 22.3.13 omgevingsplan.
- Deze activiteit gaat niet door zeef 1.
- Vergeleken met 20 jaar geleden, sinds het opstellen van de regels, komt de activiteit veel minder voor. Daardoor zijn de milieueffecten landelijk zeer beperkt.

20. Wassen van motorvoertuigen

- Plaats in de overgedragen milieuregels is § 22.3.14 omgevingsplan.
- Deze activiteit gaat niet door zeef 1/zeef 2.
- De inschatting is dat buiten de activiteiten waarvoor het Bal concrete regels stelt lozingen vooral afkomstig zullen zijn van particuliere huishoudens als gevolg van het autowassen op straat of eigen oprit. Landelijk milieueffecten zijn beperkt, daarnaast zou het stellen van een landelijke regel niet verder kunnen gaan dan specifieke zorgplicht.

21. Lozen bij niet-industriële voedselbereiding

- Plaats in de overgedragen milieuregels is § 22.3.15 omgevingsplan en afdeling 2.15 waterschapsverordening
- Deze activiteit gaat niet door zeef 1.
- Omvangrijke lozingen kunnen lokaal leiden tot vetophoping en verstoppingen in gemeentelijk vuilwaterriool. Landelijk is het milieueffect echter beperkt.

22. Lozen bij slachten van dieren en bewerken van dierlijke bijproducten of uitsnijden van vlees, vis of organen

- Plaats in de overgedragen milieuregels is § 22.3.17 omgevingsplan.
- Deze activiteit gaat niet door zeef 1.
- Omvangrijke lozingen kunnen lokaal leiden tot vetophoping en verstoppingen in gemeentelijk vuilwaterriool. Landelijk is het milieueffect echter beperkt.

23. In werking hebben van een acculader

- Plaats in de overgedragen milieuregels is § 22.3.19 omgevingsplan
- Deze activiteit gaat niet door zeef 1.
- De "natte" accu's bevatten (zwavel)zuur en zijn niet volledig gesloten waardoor er lekkage kan optreden. Opladen op aaneengesloten bodemvoorziening biedt afdoende bescherming. In de praktijk vindt dat ook plaats.

24. Traditioneel schieten

- Plaats in de overgedragen milieuregels is § 22.3.21 omgevingsplan
- Deze activiteit gaat niet door zeef 1

- Zonder maatregelen kunnen verontreiniging van de bodem en risico's voor de omgeving optreden. Landelijk zijn milieueffecten beperkt.
25. Opslaan van vaste mest
- Plaats in de overgedragen milieuregels is § 22.3.23 omgevingsplan.
 - Deze activiteit gaat niet door zeef 1.
 - Opslaan van vaste mest zonder bodembeschermende voorzieningen heeft lokaal nadelige effecten voor de bodem. Landelijk zijn milieueffecten beperkt.
26. Opslaan van kuilvoer of vaste bijvoedermiddelen
- Plaats in de overgedragen milieuregels is § 22.3.24 omgevingsplan.
 - Deze activiteit gaat niet door zeef 1.
 - Opslaan van kuilvoer of vaste bijvoedermiddelen zonder bodembeschermende voorzieningen heeft lokaal nadelige effecten voor de bodem. Landelijk zijn de milieueffecten beperkt.
27. Het fokken, houden of trainen van landbouwhuisdieren, andere zoogdieren of vogels
- Plaats in de overgedragen milieuregels is § 22.3.25 omgevingsplan.
 - Deze activiteit gaat niet door zeef 1.
 - Het houden van dieren kan zonder bodembeschermende voorzieningen lokaal nadelige effecten voor de bodem hebben. Landelijk zijn de milieueffecten beperkt.
28. Lozen bij ontgravingen, baggerwerkzaamheden en werkzaamheden door de waterbeheerder op een oppervlaktewaterlichaam
- Plaats in de overgedragen milieuregels is afdeling 2.10 waterschapsverordening.
 - Deze activiteit gaat niet door zeef 1.
 - Milieueffecten landelijk en lokaal zijn beperkt.
29. Lozen vanaf vaartuigen of andere drijvende werktuigen bij spoelen of scheiden van zand of grind
- Plaats in de overgedragen milieuregels is afdeling 2.17 waterschapsverordening.
 - Deze activiteit gaat niet door zeef 1.
 - Milieueffecten landelijk en lokaal zijn beperkt.
30. Asverstrooiing
- Plaats in de overgedragen milieuregels is afdeling 2.18 waterschapsverordening.
 - Deze activiteit gaat niet door zeef 1.
 - Bij individueel verstrooien zijn de gevolgen beperkt, bij bedrijfsmatig georganiseerd verstrooien vereist deze activiteit individuele beoordeling.
31. Vangnetvergunningplichten
- Plaats in de overgedragen milieuregels is artikelen 22.267 en 22.268 omgevingsplan en afdeling 2.19 waterschapsverordening.
 - Deze activiteit gaat niet door zeef 1/zeef 2.
 - Betreft vergunningplichten, advies van de Commissie geeft expliciet aan dat meenemen in plan-MER niet nodig is.
32. Bieden van gelegenheid voor het beoefenen van sport in de buitenlucht
- Plaats in de overgedragen milieuregels is § 22.3.22 omgevingsplan.
 - Deze activiteit gaat niet door zeef 1.
 - Milieueffecten landelijk zijn beperkt.
33. Vergunningplichten, aanvraagvereisten en beoordelingsregels aanvraag omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten
- Plaats in de overgedragen milieuregels is § 22.3.26 omgevingsplan.
 - Deze activiteit gaat niet door zeef 1/zeef 2.
 - Betreft vergunningplichten, advies Commissie geeft expliciet aan dat meenemen in plan-MER niet nodig is.