

# Second opinion rapportage werkgroep basistaken

Prof. mr. J. Struiksmā

2 januari 2020

# Inhoudsopgave

Samenvatting.....	3
1. Inleiding.....	6
2. De ontwikkeling van de regeling van het BTP .....	7
2.1 De package deal en het BTP .....	7
2.2 De Wet VTH en het BTP.....	7
2.3 De Omgevingswet en het BTP .....	9
2.3.1 Algemeen.....	9
2.3.2 Een vergelijking van Bijlage VI Ob met bijlage IV Bor.....	10
2.3.3 Een bespreking van art. 13.12, lid 1, Ob.....	11
2.3.3.1 Algemeen: mandaat tot het nemen van besluiten verplicht .....	11
2.3.3.2 De verschillende onderdelen.....	12
2.3.4 Conclusie .....	13
3. Bespreking van het rapport van de werkgroep BTP.....	13
3.1 Inleiding .....	13
3.2 Meldingen Bbk.....	13
3.3 Sloopmeldingen met asbest .....	14
3.4 Voorstel delen meldingen .....	16
3.5 Het hanteren van grenswaarden.....	16
3.5 Inrichting of activiteit .....	17

## Samenvatting

Bij e-mail van 29 november 2019 verleende het dagelijks bestuur van de Omgevingsdienst Groningen (ODG) mij opdracht om een second opinion uit te brengen over de analyse die in de notitie *Basistakenpakket ODG* staat. Daarbij zijn de volgende vragen aan de orde:

- Wat is het wettelijk kader dat geldt voor de geconstateerde interpretatieverschillen.
- Wat is de impact van de Omgevingswet op de geconstateerde interpretatieverschillen.
- Welke alternatieven zijn er - binnen de kaders van de wet - om op een praktische wijze om te gaan met de geconstateerde interpretatieverschillen.

Bij vier vraagstukken zijn er interpretatieverschillen. Het gaat om meldingen op grond van het Besluit bodemkwaliteit (Bbk), sloopmeldingen in relatie tot asbest, en minder complexe milieutaken, waarbij het de vraag is of niet gewerkt kan worden met grenswaarden, terwijl voorts het juridische onderscheid tussen activiteiten en inrichtingen een rol speelt.

De meningsverschillen die in de werkgroep aan de orde zijn geweest, vinden in feite allen hun oorsprong in het bij gemeenten van meet af aan levende idee dat aan omgevingsdiensten uitsluitend complexe en bovenlokale taken zouden moeten worden uitbesteed. Dit bleek al in de aanloop naar de package deal, een convenant dat door verschillende bestuurlijke partijen in 2009 werd gesloten. Bij die package deal hoorde een overzicht van door regionale uitvoeringsdiensten uit te voeren milieutaken: het BTP. Dit BTP was voor verschillende uitleg vatbaar. In een in 2017 gepubliceerde evaluatierapport werd geconstateerd dat sommige gemeenten met de omgevingsdienst van mening verschilden over de exacte afbakening van het BTP.

In april 2016 trad de Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) in werking, gevolgd door het Besluit VTH. Dit betekende dat gemeenten verplicht werden om de in het Besluit omgevingsrecht aangeduide taken door een omgevingsdienst uit te laten uitvoeren. Wat opvalt, is dat het uitgangspunt om uitsluitend complexe en bovenlokale taken bij omgevingsdiensten te beleggen, in de regelgeving ondergeschikt was gemaakt aan een overzichtelijke uitvoering van milieutaken.

Onder de Omgevingswet wordt een nieuwe omschrijving van door omgevingsdiensten uit te voeren bevoegdheden geïntroduceerd. Ook komt er een nieuwe categorale omschrijving van gevallen waarop deze bevoegdheden betrekking hebben. Hoewel het uitgangspunt is om de nu bestaande regeling zo beleidsneutraal mogelijk over te nemen onder de Omgevingswet, zijn diverse ingrijpende wijzigingen voorzien om de met de Omgevingswet nagestreefde uniformering en versimpeling te kunnen doorvoeren.

In de nieuwe opzet wordt de bevoegdheid om besluiten te nemen als onderdeel van het BTP omschreven. Dit brengt met zich dat het verlenen van een daartoe strekkend mandaat onder de Omgevingswet verplicht zal zijn.

Het geheel overziend moet de conclusie luiden dat de door de Wet en het Besluit VTH ingezette trend wordt doorgezet: van een ooit bij gemeenten aanwezig idee dat uitsluitend complexe en bovengemeentelijke taken door omgevingsdiensten zouden moeten worden uitgevoerd is in de vormgeving van het nieuwe stelsel weinig meer te bespeuren. Dit wordt veroorzaakt door de met de Omgevingswet beoogde stroomlijning en versimpeling van de milieuregelgeving, maar ook omdat een coherente en overzichtelijke uitvoering van milieutaken voorop staat.

Ten aanzien van de in het rapport van de werkgroep naar voren gebrachte interpretatieverschillen wordt het volgende geconcludeerd. Ik heb de interpretatieverschillen recursievereerd vermeld.

*Meldingen op grond van het Bbk die vanuit een achtergrond van ruimtelijke ordening binnenkomen, door gemeenten zelf worden opgepakt. Alleen meldingen met een achtergrond vanuit de Wet milieubeheer worden doorgezet. Voor de andere meldingen wordt het milieurisico beperkt ingeschat.* Van oudsher is onderkend dat zeer veel activiteiten met betrekking tot de bodem in relatie staan tot ruimtelijke gebiedsontwikkeling. Toch heeft dit er niet toe geleid dat in de regelgeving een onderscheid is gemaakt tussen activiteiten die verband houden met dat soort ontwikkelingen en activiteiten waarvoor dat niet geldt. Voor de in de notitie van de werkgroep geschetste handelwijze is in de Wet bodembescherming of in het Besluit bodemkwaliteit geen ondersteuning te vinden. Dat geldt ook voor de regelgeving zoals die vorm zal krijgen onder de Omgevingswet.

*De werkgroep is van mening dat In het Besluit omgevingsrecht (Bor) niet expliciet staat dat de afhandeling van sloopmeldingen met asbest een basistaak is. Dit volgt uit de uitleg in de nota van toelichting rondom ketentoezicht. In de praktijk wordt de toetsing van sloopmeldingen waarvoor een asbestinventarisatierapport nodig is nu door de meeste gemeenten niet naar de ODG doorgezet. De argumentatie hierbij is dat een sloopmelding samenhangt met bouwactiviteiten. De VTH-taken rondom bouwen zijn geen basistaak.*

Het toezicht op asbestsaneringen in bouwwerken behoort op dit ogenblik niet behoort tot het BTP. Het beoordelen van de melding van particuliere asbestverwijdering in bouwwerken zal onder de Omgevingswet geen basistaak zijn, maar dat is wel het geval als het gaat om bedrijfsmatige verwijdering.

Voor beide hiervoor genoemde meldingen is een alternatieve benadering uitgewerkt, waarbij meldingen worden afgehandeld door de gemeenten die dat nu ook doen, maar waarbij de meldingen tijdig worden doorgezet naar de ODG, zodat de ODG in staat is ketentoezicht uit te voeren. Gegeven het feit dat het beoordelen van meldingen van asbestverwijdering uit bouwwerken op dit moment niet tot het BTP behoort, is deze alternatieve benadering niet in strijd met de wet. Dat is wel het geval als een vergelijkbare benadering zou worden toegepast voor de meldingen op grond van het Bbk. Onder werking van de Omgevingswet zal deze benadering voor beide soorten meldingen niet in overeenstemming met de wet zijn.

*Bij enkele activiteiten die zijn benoemd als basistaak is de wens van een aantal gemeenten om grenswaarden te hanteren. De gedachte hierbij is, zoals eerder vermeld, dat de ODG zich primair richt op activiteiten met grote (milieu)risico's. De activiteiten die niet complex zijn of weinig milieurisico kennen, voeren deze gemeenten bij voorkeur zelf uit. Het betreft de volgende activiteiten uit bijlage IV Bor: Categorie 4 - OBM-toets bij melkvee- en schapenhouderijen.*

De in het BTP bij de packagedeal opgenomen systematiek is doorgezet in het Besluit VTH. Dat betekent dat een melkveehouderij niet onder het BTP valt, terwijl dit wel het geval met een schapenhouderij. Van een grenswaarde wat betreft het aantal dieren is daarbij geen sprake. Die is uitsluitend aan de orde om het onderscheid te bepalen tussen vergunningsvrije, OBM-plichtige of regulier vergunningplichtige activiteiten. Onder de Omgevingswet vallen zowel een melkveehouderij als een schapenhouderij onder het BTP. Er is geen sprake van grenswaarden die de taakverdeling tussen gemeenten en omgevingsdiensten zouden bepalen.

*In het Bor zijn diverse activiteiten bij o.a. installaties, waterkracht, windmolens aangemerkt als basistaak. In de nota van toelichting van het Bor staat dat taken met betrekking tot milieutoezicht op zowel vergunningplichtige als niet vergunningplichtige activiteiten door inrichtingen waarvoor gedeputeerde staten of burgemeester en wethouders het bevoegd gezag zijn, deel uitmaken van het BTP. Als alternatief is aangedragen dat alleen de activiteit tot de basistaak wordt gerekend en dat de overige milieuaspecten door de gemeente worden behandeld. De gedachte hierachter is dat de Omgevingsdienst er is voor complexe taken en inrichtingen met een bovenlokale dimensie. Hetzelfde geldt voor het idee om bepaalde activiteiten die in categorie 6, bijlage IV, Bor, zijn genoemd, niet tot*

*het BTP te laten behoren. Het gaat dan om autowrakken (k), asbest (n), agrarische activiteiten (r), hout, kurk, rubber, metaal, steen en grafische processen (dd-qq).*

Het idee om bepaalde activiteiten uit categorie 6 niet tot het BTP te laten behoren, is aan de orde gekomen in de nota van toelichting bij het Besluit VTH. Het uitgangspunt is dat het milieutoezicht niet moet worden versplinterd. Het in de notitie naar voren gebracht idee is in strijd met de uitdrukkelijke bedoeling van de besluitgever. Ook onder de Omgevingswet zal dit alternatief niet toegelaten zijn.

## 1. Inleiding

Bij e-mail van 29 november 2019 verleende het dagelijks bestuur van de Omgevingsdienst Groningen (ODG) mij opdracht om een second opinion uit te brengen over de analyse die in de notitie *Basistakenpakket ODG* staat.<sup>1</sup> Daarbij zijn de volgende vragen aan de orde:

- Wat is het wettelijk kader dat geldt voor de geconstateerde interpretatieverschillen.
- Wat is de impact van de Omgevingswet op de geconstateerde interpretatieverschillen.
- Welke alternatieven zijn er - binnen de kaders van de wet - om op een praktische wijze om te gaan met de geconstateerde interpretatieverschillen.

De aanleiding voor de opdracht ontleen ik aan de opdrachtoomschrijving. In de DB-vergadering van 15 juni 2018 is geconstateerd dat over de invulling van de basistaken verschil van inzicht bestaat tussen de deelnemers van de ODG. Op 15 november 2018 heeft het DB een plan van aanpak vastgesteld om in 2019 te komen tot een uniforme afbakening van het basistakenpakket (BTP). Het is één van de randvoorwaarden om een nieuw financieringsmodel te kunnen implementeren.

De werkgroep basistaken (bestaande uit deelnemers en ODG) heeft het juridisch kader geanalyseerd en constateert dat er voor het overgrote deel van het wettelijke verplichte BTP geen verschil van inzicht is. Bij vier vraagstukken zijn er interpretatieverschillen. Het gaat dan om meldingen op grond van het Besluit bodemkwaliteit, sloopmeldingen in relatie tot asbest, en minder complexe milieutaken, waarbij het de vraag is of niet gewerkt kan worden met grenswaarden, terwijl voorts het juridische onderscheid tussen activiteiten en inrichtingen een rol speelt.

Op 18 november 2019 ontving ik een inleespakket met de relevante bestuurlijke documenten. Hierover pleegde ik op 22 november 2019 overleg met de directeur van de ODG, mevrouw Baars en met de heer Bovens, adviseur bij de ODG. Vervolgens heb ik op 28 november 2019 een kennismakingsgesprek gevoerd met het dagelijks bestuur van de ODG. Op 11 december heb ik overleg gevoerd met de werkgroep basistaken. Ook kreeg ik nog een memo waarin een voorstel voor het delen van meldingen is uitgewerkt.

Of het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht per 1 januari 2021 in werking zal treden zoals nog steeds wordt beoogd, is op dit moment de vraag. Van de kant van het ministerie wordt sterk vastgehouden aan die datum, maar nog niet alle seinen staan op groen. Dat neemt niet weg dat we ervan uit moeten gaan dat het nieuwe stelsel op afzienbare termijn in werking zal treden. Dat betekent dat provincies, gemeenten en omgevingsdiensten zich zullen moeten voorbereiden op een nieuwe regeling voor het BTP.

De omgevingswet brengt meer veranderingen met zich die relevant kunnen zijn voor de verhouding tussen de ODG en de deelnemende gemeenten. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het opnemen van milieuregelgeving in omgevingsplannen. Deze veranderingen blijven in deze notitie onbesproken, maar zullen in een ander kader aan de orde komen.

Dit advies begint met een beschrijving van de ontwikkeling van de regeling voor het BTP, waarbij ik begin met de zogenaamde package deal uit 2009, om vervolgens stil te staan bij de huidige regeling. Daarna blik ik vooruit naar de situatie zoals die zal zijn na de invoering van de Omgevingswet. In dat kader geef ik een algemeen overzicht, om vervolgens gedetailleerder aandacht te schenken aan de verschillen tussen het huidige en het komende BTP.

Ik vervolg daarna met een bespreking van de interpretatieverschillen uit de notitie van de werkgroep. Daarbij beoordeel ik de mogelijkheid of de in de notitie voorgestelde varianten binnen de huidige en toekomstige regelgeving realiseerbaar zijn.

---

<sup>1</sup> Eindrapportage werkgroep basistaken, 6 september 2019.

## 2. De ontwikkeling van de regeling van het BTP

### 2.1 De package deal en het BTP

Vanaf 2000 is gaandeweg het besef gegroeid dat de kwaliteit van vergunningverlening op het gebied van het milieu en de daarbij behorende uitvoering van toezicht en handhaving (VTH) achterbleef bij de eisen die daaraan gesteld zouden moeten worden. Katalysator in deze ontwikkeling was het rapport dat in 2008 door de commissie Mans werd uitgebracht naar aanleiding van de vuurwerkramp in Enschede. De commissie stelde voor om 25 regionale omgevingsdiensten op te richten, congruent aan de veiligheidsregio's, waarin gemeenten en provincie verplicht zouden deelnemen. De omgevingsdiensten moesten een groot deel van het omgevingsrecht gaan handhaven. Naar aanleiding van dit rapport ontstond politiek-bestuurlijke besluitvorming, die uiteindelijk in juni 2009 resulteerde in de zogenaamde package-deal, een bestuurlijk convenant gesloten tussen het ministerie van VROM, IPO en VNG. Deze package deal werd niet in een wettelijke regeling vervat. Voor de naleving ervan kon dus geen beroep worden gedaan op publiekrechtelijke instrumenten. De invulling van het nieuw beoogde systeem zou afhankelijk zijn van de goede wil en bestuurlijke daadkracht van de betrokken partijen.

Bij die package deal hoorde een overzicht van door regionale uitvoeringsdiensten uit te voeren milieutaken: het BTP. Dit overzicht heeft zich een tijd doorontwikkeld. Wie de versie 2.3 tot zich neemt, valt het op dat het overzicht op onderdelen precisie mist en dus voor verschillende uitleg vatbaar is. Er werd niet gesproken over het beslissen op aanvragen, maar over het voorbereiden van vergunningverlening. De uitvoeringsdiensten werden gezien als samenwerkingsvormen van ambtelijke diensten en van een verplicht besluitmandaat was nog geen sprake. Verder werden diverse taken samengevat onder de noemer 'milieutoezicht'. Wat deze term betekende, was niet voor iedereen duidelijk, zo blijkt uit de vragen die daarover werden gesteld op de site van het programma PUmA.<sup>2</sup> Vielen daar bijvoorbeeld ook het behandelen van meldingen onder? Ook was er twijfel over de omvang van het uit te besteden takenpakket. Van meet af aan was het idee dat daartoe uitsluitend complexe taken zouden behoren. Daarom leken volgens een aantal betrokkenen sommige onderdelen van het BTP onlogisch. Van de kant van PUmA werd er dan op gewezen dat ervoor was gekozen om geen ondergrenzen te hanteren waardoor een activiteit met een geringe milieu-impact soms onder het BTP viel, terwijl zich ook de situatie kon voordoen waarin een niet in het BTP opgenomen activiteit wel een behoorlijke milieu-impact had. PUmA gaf de aanbeveling om deze taken dan toch bij de uitvoeringsdienst onder te brengen.

Deze vaagheid werd mede ingegeven omdat op een aantal punten<sup>3</sup> ten aanzien van de invulling van de package deal tussen verschillende bij de overeenkomst betrokken partijen geen eenstemmigheid bestond. Daarom was het uitgangspunt dat het nieuwe systeem van VTH van onderop moest groeien. Hierdoor ontstond ruimte om per regio, maar ook per gemeente een verschillende invulling te geven.<sup>4</sup> Waar bedenkingen van gemeenten resulteerden in het bij de gemeente houden van die taken, kon naleving van de package deal, vanwege het karakter van bestuurlijk convenant, niet worden afgedwongen.

### 2.2 De Wet VTH en het BTP

Om de bestaande situatie wettelijk te verankeren en zo de in de package deal opgenomen afspraken te verduidelijken en handhaafbaar te maken, werd in februari 2014 het wetsvoorstel VTH bij de

---

<sup>2</sup> Programma Uitvoering met Ambitie opgezet door IPO, VNG, OM, UvW en de ministeries I&M, V&J en BZK.

<sup>3</sup> Het gaat dan niet alleen om het BTP, maar ook om de te hanteren kwaliteitscriteria en de vormgeving van de uitvoeringsdiensten. In verband met de beperkte reikwijdte van deze notitie blijven deze buiten beschouwing.

<sup>4</sup> Evaluatie van het vernieuwde VTH-stelsel, waaronder het stelsel van omgevingsdiensten, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, juli 2015, p.24.

Tweede Kamer ingediend<sup>5</sup>. In april 2016 trad de wet in werking. In het in 2017 gepubliceerde evaluatierapport werd geconstateerd dat sommige gemeenten met de omgevingsdienst van mening verschilden over de exacte afbakening van het BTP.<sup>6</sup> Op dat moment was de verwachting dan wel hoop dat het Besluit VTH deze discussies zou beslechten. Dit besluit kreeg gelding op 1 juli 2017. Het bracht onder meer wijzigingen aan in het Bor. Door opname van art. 7.1 in het besluit werd het BTP in samenhang met bijlage IV bij dat besluit van een wettelijke basis voorzien. Dit betekende dat gemeenten vanaf de datum van inwerkingtreding van art. 7.1, Bor, verplicht waren om de aangeduide taken door een omgevingsdienst uit te laten uitvoeren.

Het allereerste BTP, zoals dat in de package deal was vastgesteld, was uiteraard gebaseerd op de in 2009 geldende regelgeving: de Wet milieubeheer en het Inrichtingen- en vergunningenbesluit (Lvb). Sindsdien werd de wetgeving ingrijpend gewijzigd, wat tot uitdrukking kwam in de verschillende opeenvolgende versie van het BTP. De vergunningplicht van inrichtingen werd in de Wabo opgenomen en het Lvb werd door het Bor vervangen. Daarnaast werd de vergunningplicht in veel gevallen vervangen door algemene regels in het Activiteitenbesluit milieubeheer (Activiteitenbesluit) eventueel in combinatie met een omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM). Het BTP zoals dat in art. 7.1, Bor, en bijlage IV, Bor, is geregeld, heeft daarom als uitgangspunt de basistaken zoals opgenomen in de package deal, maar sluit noodzakelijkerwijs aan bij de stand van zaken van de milieuregelgeving ten tijde van de inwerkingtreding van het Besluit VTH. Daarbij komt ook nog dat de opzet van het systeem anders is doordat een scheiding is aangebracht tussen de omschrijving van bevoegdheden, namelijk in art. 7.1, Bor, en aanduiding van categorieën activiteiten/inrichtingen in bijlage IV. De omschrijving van de bevoegdheden is daardoor preciezer. Wat wel opvalt is dat in de bevoegdhedenomschrijving nog steeds wordt gesproken over het beoordelen van vergunningaanvragen en niet over het beslissen daarop.

In de consultatieperiode van het Besluit VTH bleek dat de VNG en een aantal gemeenten moeite hadden met de nieuwe structuur. Ze misten een koppeling tussen de in het besluit vastgelegde basistaken en het BTP van de package deal. Daardoor was de structuur van het ontwerpbesluit voor hen moeilijk te doorgronden. Verder vonden de VNG en een aantal gemeenten dat bij de vormgeving van het BTP het aan de package deal ten grondslag liggende uitgangspunt “complex en bovenlokaal” was losgelaten. De regering reageerde daar enigszins cryptisch op door te stellen dat milieutoezicht door een omgevingsdienst op activiteiten die niet complex en/of lokaal zijn, alleen kan plaatsvinden in combinatie met milieutoezicht op een activiteit binnen een inrichting die wel tot het BTP behoort. Dit zou voorkomen dat er twee instanties binnen één inrichting toezicht op het milieu houden.<sup>7</sup> Men zou kunnen stellen dat het met inachtneming van het oorspronkelijke uitgangspunt voor de hand had gelegen bijvoorbeeld de onder de OBM vallende beoordeling en het bijbehorende toezicht bij de gemeenten te laten nu het daarbij gaat om de relatief eenvoudige en lokaal relevante gevallen. In de BTP-versie 2.3 was dat echter al niet gebeurd. In zoverre sloot het nieuwe BTP inderdaad aan bij de package deal. Een en ander geeft echter wel aan dat in de praktijk van de gemeenten nog steeds bedenkingen voorkwamen tegen het uitbesteden van niet complexe en/of lokale milieutaken. Dit uitgangspunt was in de regelgeving echter ondergeschikt gemaakt aan een overzichtelijke uitvoering van milieutaken.

---

<sup>5</sup> *Kamerstukken II 2014/15, 33872, nrs, 1, 2, en 3.*

<sup>6</sup> Berenschot, *Evaluatie wet VTH. Op weg naar een volwassen stelsel.* 2017, p.24.

<sup>7</sup> NVT Besluit VTH, 6a. Internetconsultatie, Package deal.



## 2.3 De Omgevingswet en het BTP

### 2.3.1 Algemeen

Terwijl de inkt van de Wet en het Besluit VTH bij wijze van spreken nog niet droog is, dient zich de volgende wijziging in de regelgeving van het BTP al aan: de Omgevingswet (Ow), het Omgevingsbesluit (Ob) en het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) komen eraan. Het nieuwe BTP is geregeld in art. 13.12, Ob, in samenhang met bijlage IV, Ob.

Op hoofdlijnen komen de wijzigingen erop neer dat een nieuwe bevoegdhedenomschrijving wordt geïntroduceerd in art. 13.12, lid 1, Ob. Deze is de opvolger van art. 7.1, lid 1, Bor. Ook komt er een nieuwe categorale omschrijving van gevallen waarop deze bevoegdheden betrekking hebben, namelijk in bijlage VI, Ob. Deze bijlage kent minder categorieën dan de huidige.

In de nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingsbesluit wordt gesteld dat het uitgangspunt is om hoofdstuk 7 van het Besluit omgevingsrecht zo beleidsneutraal mogelijk over te nemen onder de Omgevingswet. Direct daarop wordt echter gesteld dat bij de omzetting van art. 7.1, Bor, waarin het BTP is opgenomen, enkele wijzigingen onvermijdelijk bleken.<sup>8</sup>

Samengevat zijn deze veranderingen voor de gemeenten:

#### 1. **Aangrijpingspunt is de milieubelastende activiteit, niet de inrichting**

In de nota van toelichting wordt naar voren gebracht dat een milieubelastende activiteit in de meeste gevallen bestaat uit een kernactiviteit (zoals het maken van producten van metaal) en andere milieubelastende activiteiten op dezelfde locatie die de kernactiviteit functioneel ondersteunen (zoals bij een bedrijf behorende parkeerplaatsen). Als gevolg daarvan komt het begrip naar de mening van de besluitgever in de meeste gevallen overeen met het begrip inrichting.<sup>9</sup>

#### 2. **Bodemgerelateerde activiteiten**

Deze zijn geregeld als milieubelastende activiteiten die zijn aangewezen in hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Daarom is de taak vergunningverlening ten aanzien van bodemgerelateerde activiteiten ook onderdeel van het BTP.

#### 3. **Milieurelevante drempels**

Het criterium "bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was" wordt niet meer gebruikt, omdat dit er naar de mening van de besluitgever wat betreft gevolgen voor de leefomgeving er in de meeste gevallen niet toe doet. Waar dat wel het geval is, is dat in het Bal aangegeven. Verder zijn er in het Bal drempels opgenomen om aan te duiden in welk geval een activiteit milieubelastend is en wanneer een milieubelastende activiteit vergunningplichtig is. Er wordt gesteld dat de drempels onder de Omgevingswet niet leiden niet tot een vergroting van het BTP.

#### 4. **Geur, geluid, trilling en licht**

Ten aanzien van deze aspecten bevat het Bal geen immissieregels. Deze moeten op grond van rijksinstructieregels worden opgenomen in omgevingsplannen. Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden de omgevingsplannen van rechtswege uitgerust met dergelijke regels, omdat ze zijn opgenomen in de zogenaamde bruidsschat. Naderhand kunnen gemeenten deze regels met inachtneming van de instructieregels aanpassen.

---

<sup>8</sup> NVT Invoeringsbesluit Omgevingswet, voorhangversie mei 2019, p. 126 e.v.

<sup>9</sup> NVT Invoeringsbesluit Omgevingswet, voorhangversie mei 2019, p. 127.

## 5. Omgevingsvergunning met beperkte milieutoets (OBM)

Wonderlijk genoeg staat de nota van toelichting niet stil bij een belangrijke wijziging van het takenpakket, namelijk het vervallen van de OBM. De gevallen waarin een OBM moet worden aangevraagd, zijn nu nog vermeld in art. 2.2a, Bor. Naar deze gevallen wordt verwezen in categorie 4, bijlage IV, Bor. Ze vormen dus onderdeel van het BTP. Omdat de OBM vervalt, is er geen tegenhanger voor categorie 4. De desbetreffende activiteiten vallen straks onder categorie 1 van bijlage VI, Ob. Het gaat dan om de milieubelastende activiteiten uit hoofdstuk 3 Bal. Deze activiteiten zijn vergunningplichtig als ze voldoen aan bepaalde grenswaarden en vallen voor het overige onder algemene regels, waarbij sprake kan zijn van een meldingsplicht.

### 2.3.2 Een vergelijking van Bijlage VI Ob met bijlage IV Bor

In de nota van toelichting bij het besluit is een overzicht opgenomen waarin wordt aangegeven waarin de nieuwe bijlage verschilt ten opzichte van bijlage IV Bor.<sup>10</sup> Ik vat deze tabel hieronder samen.

Ik beperk mij tot de wijzigingen die voor de gemeenten van belang zijn. De categorieën 1 en 2, bijlage IV, Bor, en 2, 3 en 4, bijlage VI, Ob, blijven hier daarom buiten beschouwing. Op hoofdlijnen geschetst komen die wijzigingen op het volgende neer. De categorieën 3, 4, 6, 7, 8, 9 en 10 van bijlage IV gaan op in categorie 1, bijlage VI, Ob: de milieubelastende activiteiten uit hoofdstuk 3, Bal.

Tabel: Categorieën uit bijlage IV, Bor, die opgaan in categorie 1, bijlage VI, Ob.

Bijlage IV	Omschrijving
3	activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de wet met betrekking tot een inrichting waartoe een ippc-installatie behoort of die behoort tot een categorie van inrichtingen als bedoeld in bijlage I, onderdeel B of C,
4	activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder i, van de wet, die zijn aangewezen in artikel 2.2a (OBM).
6	aangewezen activiteiten uit het Activiteitenbesluit milieubeheer die plaatsvinden binnen een inrichting type B of inrichting type C als bedoeld in dat besluit
7	bedrijfsmatige activiteiten met betrekking tot de opsporing en winning van natuurlijke hulpbronnen
8	bedrijfsmatige activiteiten die verbonden zijn met het tot stand brengen en beheren van werken en infrastructurele voorzieningen door bedrijven of instellingen.
9	bedrijfsmatige activiteiten als bedoeld in het Besluit bodemkwaliteit
10	het saneren van de bodem en bedrijfsterreinen en het lozen van grondwater vanuit een proefbronnering in het kader van een saneringsonderzoek of vanuit een bodemsanering

Deze verregaande versimpeling is mogelijk omdat alle activiteiten die in de nu nog bestaande indeling zijn opgenomen, waaronder die voor welke een OBM geldt, als milieubelastende activiteit worden vervat in hoofdstuk 3, Bal. Verder is het inrichtingenbegrip losgelaten, waardoor ook geen onderscheid in verschillende soorten inrichtingen gemaakt hoeft te worden. Opnieuw is beoordeeld welke algemene regels voor die activiteiten gelden en voor welke activiteiten een vergunningplicht geldt, en bij welke activiteiten volstaan kan worden met een melding.

<sup>10</sup> NvT Invoeringsbesluit Omgevingswet, voorhangversie mei 2019, p. 663 e.v.

Categorie 5, bijlage IV, Bor (activiteiten met stoffen, preparaten, genetisch gemodificeerde organismen, producten en toestellen waarvoor voorschriften zijn gesteld bij of krachtens de Wet milieubeheer en de Wet bodembescherming, met uitzondering van activiteiten door particulieren) wordt vervangen door categorie 6, bijlage, VI, Ob.

Categorie 11, bijlage IV, Bor, ziet op bedrijfsmatige activiteiten met betrekking tot: gevaarlijke afvalstoffen, bedrijfsafvalstoffen, ingezamelde huishoudelijke afvalstoffen, asbest, vuurwerk, bouwstoffen, grond, baggerspecie, meststoffen, dierlijke vetten, radioactief schroot, destructiemateriaal, explosieven voor civiel gebruik of andere gevaarlijke stoffen (ketenhandhaving). Deze categorie wordt opgevolgd door de categorieën 5 en 7 van bijlage VI, Ob. Categorie 5 van bijlage VI, Ob, heeft betrekking op het bedrijfsmatig verwijderen van asbest en asbesthoudende producten uit bouwwerken en het bedrijfsmatig opruimen van asbest en asbesthoudende producten, vrijgekomen ten gevolge van een incident. Categorie 7 ziet op ketenhandhaving en noemt bedrijfsmatige activiteiten met betrekking tot afvalstoffen, vuurwerk en explosieven voor civiel gebruik, secundaire grondstoffen, andere milieugevaarlijke stoffen. In de toelichting bij de tabel wordt gesteld dat met de introductie van categorie 5 bijlage VI een omissie uit het Bor wordt hersteld, omdat de voornoemde activiteiten volgens de besluitgever ten onrechte slechts werden genoemd in de toelichting. Ik kom hier later nog op terug.

### *2.3.3 Een bespreking van art. 13.12, lid 1, Ob*

Zoals gezegd is art. 13.12, lid 1, Ob, de opvolger van art. 7.1, lid 1, Bor. In dit artikel wordt geregeld welke bevoegdheden door een omgevingsdienst moeten worden uitgevoerd. Ik beperk mij tot de gemeentelijke bevoegdheden.

#### *2.3.3.1 Algemeen: mandaat tot het nemen van besluiten verplicht*

In de nieuwe opzet wordt uitdrukkelijk (waar relevant) bepaald dat omgevingsdiensten moeten beslissen op aanvragen, en dat zij sancties moeten opleggen en ten uitvoer moeten leggen. In art. 7.1, lid 1, Bor, wordt nog gesproken van het voorbereiden van dergelijke besluiten. In de nota van toelichting bij het Besluit VTH lezen we:

“Op grond van dit wijzigingsbesluit zijn alle gemeenten en provincies verplicht de uitvoering van taken die in de package deal als basistaken zijn aangemerkt, onder te brengen bij de omgevingsdiensten (een samenwerkingsverband tussen gemeenten en provincies). Dat is inmiddels in belangrijke mate in de praktijk ook gebeurd. Gemeenten en provincies kunnen hiertoe mandaat verlenen aan de omgevingsdiensten.”<sup>11</sup>

Dat betekende dat de deelnemende gemeenten ervoor konden kiezen om de directeurs van de omgevingsdiensten besluiten in de zin van de Awb te laten nemen. In art. 9, lid 1 van de gemeenschappelijke regeling van de Omgevingsdienst Groningen lezen we:

“Besluiten als bedoeld in artikel 1:3 Algemene wet bestuursrecht die volgen uit de werkzaamheden die de Omgevingsdienst Groningen voor de deelnemers uitvoert worden bij voorkeur door de Omgevingsdienst Groningen (in mandaat) en niet door de deelnemers genomen. De deelnemers verlenen daarvoor mandaat aan de directeur onderscheidenlijk het dagelijks bestuur van de Omgevingsdienst Groningen voor het nemen van besluiten. Zij verlenen dit mandaat bij separaat besluit. Hiervoor wordt door het Algemeen Bestuur een model mandaatbesluit opgesteld.”

---

<sup>11</sup> NvT Besluit VTH, p.11.

De bepaling is innerlijk enigszins tegenstrijdig, want zij spreekt over het bij voorkeur nemen van besluiten door de Omgevingsdienst, terwijl even later dwingend wordt voorgeschreven dat mandaat wordt verleend.

In de nieuwe opzet wordt de bevoegdheid om besluiten te nemen als onderdeel van het takenpakket omschreven. Een en ander brengt met zich dat het verlenen van een daartoe strekkend mandaat onder de Omgevingswet verplicht zal zijn.

#### 2.3.3.2 De verschillende onderdelen

*a. het beoordelen van en beslissen op aanvragen om omgevingsvergunningen en het toepassen van paragraaf 5.1.5 van de wet, ten aanzien van activiteiten die zijn aangewezen in bijlage VI, onder 1 tot en met 4;*

Deze bepaling treedt in de plaats van art. 7.1, lid, onder a, Bor. Zij schrijft voor dat gemeenten omgevingsdiensten belasten met het beoordelen van en beslissen op aanvragen om omgevingsvergunningen ten aanzien van milieubelastende activiteiten uit hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving en met de actualisering, wijziging, intrekking en revisie van die vergunningen.

*b. het beoordelen van meldingen als bedoeld in artikel 4.4, eerste lid, van de wet, het beoordelen van en beslissen op aanvragen om toestemming tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel als bedoeld in artikel 4.7, eerste lid, van de wet, en het stellen van maatwerkvoorschriften als bedoeld in artikel 4.5, eerste lid, van de wet, ten aanzien van activiteiten die zijn aangewezen in bijlage VI, onder 1 en 5;*

Deze bepaling is de opvolger van art. 7.1, lid 1, onder b, Bor.

Bij een aantal activiteiten van hoofdstuk 4 van het Besluit activiteiten leefomgeving is een melding verplicht. Deze meldingsplicht is een ander instrument dat de in hoofdstuk 3 per activiteit opgenomen verplichting om 4 weken voor het begin van een activiteit gegevens en bescheiden bij het bevoegd gezag in te dienen.

Het beoordelen van en het beslissen op aanvragen om toestemming tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel is de opvolger van de nu nog in art. 7.1, lid 1, onder b opgenomen bevoegdheid om beschikkingen als bedoeld in artikel 8.40a, eerste lid, van de Wet milieubeheer voor te bereiden.

De bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften als bedoeld in artikel 4.5, eerste lid, van de wet, is de opvolger van de bevoegdheid om de verplichting op te leggen te voldoen aan voorschriften die nodig zijn ter bescherming van het milieu, zoals bedoeld in art. 8.42, lid 1, Wet milieubeheer.

*c. het houden van toezicht op de naleving van:*

*1°. de verboden, bedoeld in de artikelen 5.1, 5.4, 5.5 en 5.6 van de wet, voor activiteiten die zijn aangewezen in bijlage VI, onder 1 tot en met 4;*

Voor de gemeenten gaat het om de verboden om een milieubelastende activiteiten te verrichten zonder omgevingsvergunning of in strijd te handelen met de voorschriften verbonden aan een dergelijke vergunning.

*2°. de regels gesteld bij of krachtens de wet en de Wet milieubeheer, die van toepassing zijn op activiteiten die zijn aangewezen in bijlage VI, onder 1 tot en met 6 en op het ketentoezicht op activiteiten die zijn aangewezen in bijlage VI, onder 7;*

Het betreft hier het houden van toezicht op de naleving van alle milieuregelgeving die van toepassing is: de Omgevingswet, de Wet milieubeheer voor zover nog van toepassing, de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving en de daarop gebaseerde beschikkingen, zoals beschikkingen met betrekking tot maatwerk of gelijkwaardigheid. Hieronder valt dus ook het houden van toezicht op bedrijfsmatige asbestverwijdering, zoals aangeduid in categorie 5.

Het ketentoezicht wordt aangeduid in het laatste deel van deze bepaling. Daarbij wordt verwezen naar Categorie 7, bijlage VI, Ob. Deze kent een bondige opsomming, maar omvat dezelfde activiteiten als categorie 11 bijlage IV Bor.

*d. het opleggen en ten uitvoer leggen van bestuurlijke sancties ter handhaving van de verboden en regels, bedoeld onder c.*

Deze bepaling is de opvolger van art. 7.1, lid 1, onder d, Bor, maar preciezer en vollediger geformuleerd.

#### 2.3.4 Conclusie

Het geheel overziend moet de conclusie luiden dat de door de Wet en het Besluit VTH ingezette trend wordt doorgezet: van een ooit bij gemeenten aanwezig idee dat uitsluitend complexe en bovengemeentelijke taken door omgevingsdiensten zouden moeten worden uitgevoerd is in de vormgeving van het nieuwe stelsel weinig meer te bespeuren. Dit wordt veroorzaakt door de met de Omgevingswet beoogde stroomlijning en versimpeling van de milieuregelgeving, maar ook omdat een coherente en overzichtelijke uitvoering van milieutaken voorop staat.

### 3. Bespreking van het rapport van de werkgroep BTP

#### 3.1 Inleiding

Uit de analyse van de werkgroep blijkt dat er voor het overgrote deel van het BTP geen verschil van inzicht is. Bij vier vraagstukken zijn er interpretatieverschillen:

- Meldingen Bbk
- Sloopmeldingen met asbest
- Het hanteren van grenswaarden
- Inrichting of activiteit

Deze verschillen in zienswijze worden (mede) ingegeven door de opvatting dat het de bedoeling van het BTP was om uitsluitend complexe en/of bovengemeentelijke milieutaken met grote milieurisico's bij omgevingsdiensten onder te brengen.

#### 3.2 Meldingen Bbk

In de notitie van de werkgroep wordt geconstateerd dat de afhandeling van meldingen die op grond van het Besluit bodemkwaliteit bij bedrijfsmatige activiteiten worden gedaan een basistaak is. Niet alle gemeenten zetten de meldingen echter door naar de ODG. Meldingen die vanuit een achtergrond van ruimtelijke ordening binnen komen, worden zelf opgepakt. Alleen meldingen met een achtergrond vanuit de Wet milieubeheer worden doorgezet. Voor de andere meldingen wordt het milieurisico beperkt ingeschat.

Van oudsher is onderkend dat zeer veel activiteiten met betrekking tot de bodem in relatie staan tot ruimtelijke gebiedsontwikkeling. Toch heeft dit er niet toe geleid dat in de regelgeving een

onderscheid is gemaakt tussen activiteiten die verband houden met dat soort ontwikkelingen en activiteiten waarvoor dat niet geldt. Voor de in de notitie van de werkgroep geschetste handelwijze is in de Wet bodembescherming of in het Besluit bodemkwaliteit geen ondersteuning te vinden.

Dat geldt ook voor de regelgeving zoals die vorm zal krijgen onder de Omgevingswet. Het gaat de reikwijdte van deze notitie te buiten om een uitgebreid overzicht te schetsen van de veranderingen die door de invoering van de Omgevingswet in de regelgeving rond bodemkwaliteit zullen worden aangebracht.

Globaal genomen komt het erop neer dat regels met betrekking tot activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de bodemkwaliteit door middel van het Aanvullingsbesluit bodem onder hoofdstuk 3 van het Bal zullen worden gebracht. Het gaat dan om graven in bodem, saneren van de bodem, opslaan van grond en baggerspecie, toepassen van bouwstoffen, toepassen van grond en baggerspecie en het op of in de bodem brengen van meststoffen. Burgemeester en wethouders zijn in principe het bevoegd gezag waaraan een melding wordt gedaan, dat een maatwerkvoorschrift kan stellen, dat een gelijkwaardige maatregel kan goedkeuren en dat zorg draagt voor de bestuursrechtelijke handhaving.

In art. 13.12, lid 1, onder b, Bo, in samenhang met bijlage VI Ob, is geregeld dat het beoordelen van meldingen, het stellen van maatwerkvoorschriften en het goedkeuren van een gelijkwaardige maatregel ten aanzien van de in hoofdstuk 3 Bal milieubelastende activiteiten tot het BTP behoren. Uit art. 13.12, lid 1, onder c, ten eerste en ten tweede, Bo, in samenhang met bijlage VI Ob, volgt dat ook het toezicht en de handhaving ten aanzien van de in hoofdstuk 3 Bal opgenomen milieubelastende activiteiten tot het BTP behoren. Op grond van art. 13.12, lid 1, onder c, ten tweede, is ook het toezicht op die activiteiten een basistaak evenals het ketentoezicht op de in categorie 7, bijlage VI, Ob, genoemde activiteiten met betrekking tot de nu nog in het Bbk gereguleerde stoffen.

Aandacht verdient wel dat omgevingswaarden met betrekking tot de kwaliteit van de bodem onder de Omgevingswet in het omgevingsplan zullen moeten worden opgenomen. Gemeenten en ODG zullen zich moeten beraden op een juiste samenwerking op dit vlak.

### *Conclusie*

Voor de in de notitie van de werkgroep geschetste handelwijze is in de Wet bodembescherming of in het Besluit bodemkwaliteit geen ondersteuning te vinden. Daarin komt geen verandering onder de Omgevingswet.

### 3.3 Sloopmeldingen met asbest

De werkgroep is van mening dat in het Bor niet expliciet staat dat de afhandeling van sloopmeldingen met asbest een basistaak is. Dit volgt uit de uitleg in de nota van toelichting rondom ketentoezicht. In de praktijk wordt de toetsing van sloopmeldingen waarvoor een asbestinventarisatierapport nodig is nu door de meeste gemeenten niet naar de ODG doorgezet. De argumentatie hierbij is dat een sloopmelding samenhangt met bouwactiviteiten. De VTH-taken rondom bouwen zijn geen basistaak.

In de nota van toelichting bij het Besluit VTH staat:

“Het toezicht op bedrijfsmatige sloopwerkzaamheden in opdracht van een particulier valt niet onder het BTP. Ook niet als voorafgaand aan de sloopwerkzaamheden een asbestsanering wordt

uitgevoerd door een bedrijf. Het toezicht op asbestsanering is niet gekoppeld of gelijk aan het toezicht op sloopwerkzaamheden.”<sup>12</sup>

Deze opmerking staat op gespannen voet met wat verderop de in nota van toelichting wordt gemeld als het gaat om categorie 11, bijlage IV, Bor (ketentoezicht). Daar heet het:

“Het milieutoezicht op asbestsanering is een basistaak en wordt uitgevoerd door een omgevingsdienst tenzij de asbestsanering in een bouwwerk of een object wordt uitgevoerd bij en door een particulier. De voorwaarde hierbij is dat het te saneren oppervlak niet meer dan 35 vierkante meter bedraagt; een particuliere saneerder die zelfstandig saneert moet melding doen bij de gemeente. De (sic) burgemeester en wethouders voeren het milieutoezicht uit. Wanneer burgemeester en wethouders de taak hebben belegd als plustaak bij een omgevingsdienst moeten burgemeester en wethouders de melding doorsturen naar de omgevingsdienst die toezicht houdt. Wanneer een particulier de asbestsanering laat uitvoeren door een bedrijf (dat de aanwezigheid van asbest inventariseert, asbest verwijdert, asbest afvoert, etc.) valt de activiteit alsnog onder het BTP. Het bedrijf meldt de sanering bij burgemeester en wethouders die de melding vervolgens doorsturen naar de omgevingsdienst die toezicht houdt.”

Dit zijn weinig samenhangende wendingen in de nota van toelichting.

Dat de besluitgever zelf ook van mening is dat het toezicht op bedrijfsmatige asbestsanering in bouwwerken in de huidige situatie niet tot het BTP behoort, blijkt uit de eerder gesignaleerde reparatie door opname van categorie 5 in bijlage VI, Ob: “Het bedrijfsmatig verwijderen van asbest en asbesthoudende producten uit bouwwerken en het bedrijfsmatig opruimen van asbest en asbesthoudende producten vrijgekomen ten gevolge van een incident.”

De conclusie moet luiden dat het toezicht op asbestsaneringen in bouwwerken op dit ogenblik niet behoort tot het BTP.

In art. 7.10, lid 1 Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) zien we de opvolger van art. 1.26 Bouwbesluit 2012: Het is verboden een bouwwerk of gedeelte daarvan te slopen als daarbij asbest wordt verwijderd of de hoeveelheid sloopafval naar redelijke inschatting meer dan 10 m<sup>3</sup> bedraagt, zonder dit ten minste vier weken voor het begin van de sloopwerkzaamheden te melden.

Omdat het Bbl gebaseerd is op de Omgevingswet, gaat het hier om een melding in de zin van art. artikel 4.4, eerste lid, Ow. Uit art. 13.12, lid 1, onder b, Ob, blijkt dat het beoordelen van dergelijke meldingen, als het gaat om de categorieën 1 tot en met 5 van bijlage VI, Ob, een basistaak is. Het beoordelen van een melding inzake de verwijdering van bedrijfsmatige asbest, of het vrijkomen van meer dan 10 m<sup>3</sup> sloopafval uit een bouwwerk is dus een basistaak.

De regels in het Asbestverwijderingsbesluit 2005 over asbestverwijdering in bouwwerken zullen terugkomen in het Bbl. Art. 5.2 Invoeringsbesluit Ow voorziet erin dat de regels die daarop nu betrekking hebben in het Asbestverwijderingsbesluit 2005 vervallen.<sup>13</sup>

De in art. 4 Asbestverwijderingsbesluit opgenomen regels over particuliere asbestverwijdering gaan over naar art. 7.9, Bbl en naar art. 7.10, lid 2, Bbl. Als een particulier asbest mag verwijderen, bedraagt de meldingstermijn ten minste 5 dagen, in plaats van 4 weken.

---

<sup>12</sup> NvT Besluit VTH, p. 31.

<sup>13</sup> NvT Invoeringsbesluit Omgevingswet, voorhangversie mei 2019, p. 671.

## Conclusie

Het toezicht op asbestsaneringen in bouwwerken behoort op dit ogenblik niet tot het BTP. Onder de Omgevingswet zal het beoordelen van de melding van particuliere asbestverwijdering in bouwwerken geen basistaak zal zijn, maar dat zal wel het geval zijn als het gaat om bedrijfsmatige verwijdering.

### 3.4 Voorstel delen meldingen

Door drie regisseurs en een vertegenwoordiger van de ODG is een alternatieve benadering uitgewerkt, waarbij meldingen over sloop met asbestverwijdering worden afgehandeld door de gemeenten die dat nu ook doen, maar waarbij de meldingen tijdig worden doorgezet naar de ODG, zodat de ODG in staat is ketentoezicht uit te voeren.<sup>14</sup>

Gegeven het feit dat het beoordelen van meldingen op dit moment niet tot het BTP behoort, is deze alternatieve benadering niet in strijd met de wet. Dat is wel het geval als een vergelijkbare benadering zou worden toegepast voor de meldingen op grond van het Bbk. Na de invoering van de Omgevingswet zal de alternatieve benadering voor activiteiten in strijd met de wet zijn.

### 3.5 Het hanteren van grenswaarden

Bij enkele activiteiten die zijn benoemd als basistaak is de wens van een aantal gemeenten om grenswaarden te hanteren. De gedachte hierbij is, zoals eerder vermeld, dat de ODG zich primair richt op activiteiten met grote (milieu)risico's. De activiteiten die niet complex zijn of weinig milieurisico kennen, voeren deze gemeenten bij voorkeur zelf uit. Het betreft de volgende activiteiten uit bijlage IV Bor: Categorie 4 - OBM-toets bij melkvee- en schapenhouderijen en categorie 6 - autowrakken (k), asbest (n), agrarische activiteiten (r), hout, kurk, rubber, metaal, steen en grafische processen (dd-qq). Deze laatste categorie zal ik bespreken onder het kopje Inrichting of activiteit.

Ten aanzien van de OBM werd in het BTP bij de packagedeal v 2.3 onder categorie 3, onderdeel b verwezen naar het toen geldige art. 2.2a Bor, waarin het houden van melkrundvee niet was vermeld. Dit betekende dat het houden van melkrundvee niet onder de basistaken viel. Uit vragen die aan het programma PuMA werden gesteld, bleek dat hierover onduidelijkheid bestond. Zo lezen we:

“Vallen kleinschalige agrarische activiteiten (bijvoorbeeld een schapenhouderij met 30 schapen) onder het BTP? Zo ja, waarom? De milieu-impact hiervan is toch veel kleiner dan van een melkrundveehouderij, die niet in het BTP is opgenomen?”

Antwoord: Uitgangspunt bij het opstellen van het BTP was aanvankelijk dat het milieutoezicht op alle agrarische activiteiten vanwege hun milieu-impact tot het BTP zou behoren. Daarbij is ervoor gekozen omwille van de duidelijkheid geen ondergrenzen te hanteren. Het milieutoezicht op iedere agrarische inrichting valt dus onder het BTP. Bij de onderhandelingen die hebben geleid tot werkdocument 2.0 is echter een uitzondering gemaakt voor melkrundveehouderijen. Het is dus niet in strijd met het BTP als gemeenten toezicht- en handhavingstaken met betrekking tot melkrundveehouderijen zelf blijven uitvoeren. Voor OBM zie ook deze vraag. De uitzondering van melkrundveehouderijen wil niet zeggen dat de RUD's bij die bedrijven in het geheel niet over de vloer zouden komen. Tot het BTP behoort immers ook het milieutoezicht op bedrijfsmatige activiteiten met bijvoorbeeld bedrijfsafvalstoffen of meststoffen. Zie hiervoor punt 10 van het BTP dat gaat over het ketengerichte milieutoezicht. Een melkrundveehouderij kan dus door een RUD bezocht worden als onderdeel van een ketengerichte aanpak van bijvoorbeeld agrarische

---

<sup>14</sup> Memo ODG, 29 november 2019.



afvalstromen of meststoffen. Dit laatste is een goede reden, naast andere redenen, om ook het milieutoezicht op melkrundveehouderijen aan de RUD over te dragen.”<sup>15</sup>

Het houden van schapen was wel vermeld en gebonden aan dezelfde onder- en bovengrens als in het nu geldende art. 2.2a Bor het geval is. Met betrekking tot de taakuitvoering door omgevingsdiensten was niet voorzien in een grenswaarde.

De in het BTP bij de packagedeal opgenomen systematiek is doorgezet in het Besluit VTH. Dat betekent dat een melkveehouderij niet onder het BTP valt, terwijl dit wel het geval met een schapenhouderij. Van een grenswaarde wat betreft het aantal dieren is daarbij geen sprake. Die is uitsluitend aan de orde om het onderscheid te bepalen tussen vergunningsvrije, OBM-plichtige of regulier vergunningplichtige activiteiten.

Zoals eerder aangegeven vervalt de regeling voor de OBM onder de Omgevingswet: er zijn vergunningvrije en vergunningplichtige activiteiten. Categorie 4, bijlage IV, Bor is, zoals eerder aangegeven, opgegaan in categorie 1, bijlage VI, Ob, waarin wordt verwezen naar de milieubelastende activiteiten die in hoofdstuk 3 Bal zijn opgenomen. Het houden van landbouwhuisdieren wordt in art. 3.200, lid 1, Bal, aangewezen als een milieubelastende activiteit. In lid 2 wordt een uitzondering gemaakt: als de activiteit beperkt blijft tot 25 overige landbouwhuisdieren, waaronder schapen en melkrundvee behoren, geldt de aanwijzing van lid 1 niet. In art. 3.200 worden vervolgens de vergunningplichtige milieubelastende activiteiten aangewezen. Wat betreft melkvee gaat het dan om meer dan 200 melkkoeien van 2 jaar en ouder, kalfkoeien van 2 jaar en ouder of zoogkoeien van 2 jaar en ouder; meer dan 340 stuks vrouwelijk jongvee jonger dan 2 jaar, fokstieren jonger dan 2 jaar en melkkoeien van 2 jaar en ouder, kalfkoeien van 2 jaar en ouder of zoogkoeien van 2 jaar en ouder. Wat betreft schapen ligt de grens bij meer dan 50 dieren van 1 jaar en ouder.

Wat betreft melkrundvee betekent dit in vergelijking met de huidige grens voor de vergunningplicht, zoals die blijkt uit art. 8.3, onder g en h, Bijlage 1, Bor, geen verandering. Ten aanzien van schapen is sprake van een aanmerkelijke verscherping van de vergunningplicht. In de huidige situatie ligt de grens bij meer dan 2000 schapen. Dit is te verklaren vanuit het vervallen van de OBM-plicht. Voor schapen ligt de grens voor deze plicht ten aanzien van schapen op grond van art. 2.2a, lid 1, Bor op minimaal 51 en maximaal 2000 dieren. De OBM-plicht zal dus onder de Omgevingswet opgaan in de omgevingsvergunningplicht.

### *Conclusie*

Een melkveehouderij valt niet onder het BTP, terwijl dit wel het geval met een schapenhouderij. Van een grenswaarde wat betreft het aantal dieren is daarbij geen sprake. Die is uitsluitend aan de orde om het onderscheid te bepalen tussen vergunningsvrije, OBM-plichtige of regulier vergunningplichtige activiteiten. Onder de Omgevingswet vallen zowel een melkveehouderij als een schapenhouderij onder het BTP. Er is geen sprake van grenswaarden die de taakverdeling tussen gemeenten en omgevingsdiensten zouden bepalen.

### 3.5 Inrichting of activiteit

In de notitie van de werkgroep wordt het volgende gesteld. In het Bor zijn diverse activiteiten bij o.a. installaties, waterkracht, windmolens aangemerkt als basistaak. In de nota van toelichting van het Bor staat dat taken met betrekking tot milieutoezicht op zowel vergunningplichtige als niet

---

<sup>15</sup><https://www.omgevingsdienst.nl/OverODNL/Organisatie+test/KISArchief+PUmA/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=645398>

vergunningplichtige activiteiten door inrichtingen waarvoor gedeputeerde staten of burgemeester en wethouders het bevoegd gezag zijn, deel uitmaken van het BTP. Als alternatief is aangedragen dat alleen de activiteit tot de basistaak wordt gerekend en dat de overige milieuaspecten door de gemeente worden behandeld. De gedachte hierachter is - net als bij de grenswaarden - dat de Omgevingsdienst er is voor complexe taken en inrichtingen met een bovenlokale dimensie. Hetzelfde geldt voor het idee om bepaalde activiteiten die in categorie 6, bijlage IV, Bor, zijn genoemd, niet tot het BTP te laten behoren.

Het idee om bepaalde activiteiten uit categorie 6 niet tot het BTP te laten behoren, is aan de orde gekomen in de nota van toelichting bij het Besluit VTH. Het uitgangspunt is dat het milieutoezicht niet moet worden versplinterd.

“In categorie 6 zijn activiteiten opgenomen die als «complex» zijn aan te merken dan wel «specifieke toezichtexpertise» vereisen. Dit laatste kan zijn vanwege bepaalde milieuaspecten (zoals externe veiligheid) dan wel vanwege bovenlokale milieueffecten (zoals luchtkwaliteit of geur). Indien binnen een inrichting door de omgevingsdienst toezicht wordt gehouden op de naleving van een of meer activiteiten van categorie 6, zal het toezicht op de naleving van andere milieuactiviteiten binnen die inrichting ook door de omgevingsdienst worden gedaan. Het zou niet praktisch zijn als meerdere instanties binnen één inrichting milieutoezicht houden. Categorie 6 heeft betrekking op niet vergunningplichtige inrichtingen (inrichtingen type B), die al dan niet ook een OBM nodig hebben. Ook binnen vergunningplichtige inrichtingen (inrichtingen type C) kunnen activiteiten worden verricht die in het Activiteitenbesluit zijn geregeld. Het toezicht op die activiteiten valt onder onderdeel c, onder 2°. In de praktijk komt de aanwijzing van activiteiten in de categorieën 5 en 6 in combinatie met de aanwijzingen van inrichtingen in de categorieën 1, 3 en 4, erop neer dat alle milieutaken voor de aangewezen inrichtingen en activiteiten door de omgevingsdiensten worden uitgevoerd.”<sup>16</sup>

### *Conclusie*

Het in de notitie naar voren gebracht idee is dus in strijd met de uitdrukkelijke bedoeling van de besluitgever. Ook onder de Omgevingswet zal dit alternatief niet toegelaten zijn. Zoals eerder vermeld wordt het inrichtingenbegrip losgelaten en gaat de in categorie 4, Bijlage IV, Bor, gegeven opsomming op in de in hoofdstuk 3 Bal vermelde verzameling van milieubelastende activiteiten. Deze vallen onder het BTP.

---

<sup>16</sup> NvT Besluit VTH, p. 32