

Verslag internetconsultatie Omgevingsregeling Omgevingswet

Sinds enkele jaren wordt gewerkt aan de vernieuwing van het stelsel van het omgevingsrecht. Inmiddels zijn de Omgevingswet en de vier onderliggende algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) gepubliceerd.¹ Van 1 februari tot en met 8 maart 2019 stond het ontwerp van de ministeriële regeling, de Omgevingsregeling, open ter internetconsultatie.

De Omgevingsregeling bevat regels die gericht zijn op de uitvoering en de praktijk. Bij de totstandkoming ervan is de inbreng van experts uit de praktijk dan ook onmisbaar. Voor een goede beleids- en wetgevingskwaliteit en een zo groot mogelijk draagvlak zijn de kennis en ervaringen van een brede vertegenwoordiging vanuit die praktijk op veel manieren betrokken bij de ontwikkeling van de Omgevingsregeling. De Omgevingsregeling werd tussentijds aangescherpt met resultaten uit deze interactie. De Omgevingsregeling is op 22 november 2019 gepubliceerd in de Staatscourant.²

Proces totstandkoming Omgevingsregeling

Expertsessies en botsproeven

Voor de ontwerpprincipes en uitgangspunten van een aantal onderwerpen is al in een vroeg stadium gebruik gemaakt van specifieke kennis uit de uitvoeringspraktijk. Voor de uitwerking van deze onderwerpen zijn in overleg met VNG, IPO, UvW, VNO-NCW en natuur- en milieuorganisaties expertsessies georganiseerd. Daarin is kennis uitgewisseld over vergunningverlening en de aanvraagvereisten die daarvoor nodig zijn, en over meet- en rekensystemen voor de onderzoeks- en monitorverplichtingen. Voor de geometrische begrenzing van locaties die in de Omgevingsregeling worden vastgelegd, is een viewer ontwikkeld, zodat experts bij provincies, gemeenten en waterschappen op de grenzen hebben kunnen reageren.

In april 2018 vond de zogenaamde Botsproevendag plaats. Hierbij zijn onderdelen van de Omgevingsregeling getoetst aan de hand van concrete cases. Met 150 praktijkexperts werd nagegaan of de regels werkbaar en sluitend zijn. De botsproeven leverden veel concrete suggesties op voor verdere verbetering van de Omgevingsregeling.

Internetconsultatie en formele advisering

In de periode 1 februari 2019 tot en met 8 maart 2019 heeft de internetconsultatie en de formele advisering op het ontwerp van de Omgevingsregeling plaatsgevonden. In totaal hebben 70 organisaties en individuen gebruik gemaakt van de consultatiemogelijkheid. Dit betrof een diverse groep van gemeenten, provincies, omgevingsdiensten, veiligheidsdiensten, brancheorganisaties, bedrijven en burgers. In onderstaande tabel is een totaaloverzicht opgenomen van de organisaties of personen die een reactie hebben ingebracht.

Ook is het ontwerp van de Omgevingsregeling op grond van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen voorgelegd aan het IPO, de VNG en de UvW. Noemenswaardig is dat veel omgevingsdiensten opmerkingen over de Omgevingsregeling hebben ingediend. Dat duidt op een goede betrokkenheid van de relevante experts in de uitvoering die ook nu weer, net als gedurende het hele proces van ontwerp tot totstandkoming belangrijke input hebben geleverd.

Het ontwerp van de Omgevingsregeling is in de internetconsultatie overwegend positief ontvangen. De reacties zijn serieus en kritisch-opbouwend van toon. Dankzij deze reacties zijn onderdelen van de Omgevingsregeling aangepast en nog verder verbeterd. Daarnaast hebben diverse partijen waaronder de koepels hun waardering uitgesproken over de manier van samenwerking bij de

¹ De Omgevingswet, Stb. 2016, 156, het Besluit activiteiten leefomgeving, Stb. 2018, 293, het Besluit bouwwerken leefomgeving, Stb. 2018, 291, het Besluit kwaliteit leefomgeving, Stb. 2018, 292 en het Omgevingsbesluit, Stb 2018, 290. ² Stcrt 2019, 56288.

voorbereiding van de Omgevingsregeling. De betrokkenheid was hoog en de communicatie verliep goed.

Gelijktijdig met de consultatie werd op verzoek van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties de ontwerpregeling onderworpen aan een toets op administratieve en bestuurlijke lasten door het Adviescollege toetsing regeldruk, op gevolgen voor de rechtspraak door de Raad voor de rechtspraak en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en op effecten voor de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid door de Inspectie Leefomgeving en Transport. Daarnaast zijn er nog uitvoerbaarheidstoetsen uitgevoerd door ProRail en Kadaster. De Autoriteit Persoonsgegevens toetste de effecten op bescherming van de persoonsgegevens. De resultaten van de toetsen en de verwerking ervan in de Omgevingsregeling zijn beschreven in hoofdstuk 24 van de toelichting bij de Omgevingsregeling Omgevingswet.

Hoofdpijnen consultatiereacties

Aanwijzing en geometrische begrenzing van locaties

Van diverse organisaties zijn reacties binnengekomen op de geometrische begrenzing van locaties. De reacties concentreerden zich op de begrenzing van onder andere de oppervlaktewaterlichamen in beheer van het rijk, de grote rivieren, de hoogspanningsverbindingen en de buisleidingen. Voor het merendeel van de locaties geldt dat de reacties niet hebben geleid tot aanpassing van de grenzen. Voor een deel omdat, na een uitgevoerde check, de grenzen wel juist bleken te zijn. Een ander deel van de reacties ging over gewenste aanpassingen als gevolg van nieuwe ontwikkelingen.

Regels voor het uitvoeren van activiteiten

De consultatiereacties op Afdeling 4.1 Algemeen en Afdeling 4.2 Dierenverblijven zijn onder meer afkomstig van enkele omgevingsdiensten en het IPO. Deze opmerkingen zijn inhoudelijk technisch en wetstechnisch van aard en diverse daarvan zijn overgenomen of gaven aanleiding de toelichting aan te passen.

Gegevensverstrekking

Een groot aantal reacties betreft de aanvraagvereisten voor omgevingsvergunningen. Over het algemeen is positief gereageerd op het gebruik van modules waarmee het gebruiksgemak wordt vergroot. De meeste reacties gaan over specifieke en technische punten. Daarnaast zijn de reacties te onderscheiden naar de volgende thema's: begrenzing van de locatie, aanvraagvereiste participatie, milieubelastende activiteiten, lozingsactiviteiten, monumentenactiviteiten.

Begrenzing van de locatie

Diverse insprekers, waaronder VNO-NCW en VNG, hebben vragen gesteld over de vaststelling van de begrenzing van de locatie waarop een activiteit wordt verricht en wie die begrenzing vaststelt. De vragen en reacties waren aanleiding om het artikel daarover, verder aan te vullen. Tevens is de toelichting aangepast en aangevuld. Ook in het implementatietraject zal aan dit onderwerp aandacht worden besteed.

Aanvraagvereiste participatie

De Raad van State heeft de suggestie gedaan om duidelijk te maken dat het bestuursorgaan voor de motivering van het besluit op een vergunningaanvraag niet zonder meer mag verwijzen naar de door de initiatiefnemer bij de aanvraag gegeven informatie over de resultaten van de participatie. Het bestuursorgaan moet een eigen afweging maken. Deze suggestie is expliciet in de toelichting opgenomen. De VNG, de UvW en het IPO vragen om meer toelichting van het aanvraagvereiste participatie. Ook dat is in de toelichting aangevuld.

De P10 en enkele gemeenten willen onder andere aanvullende eisen kunnen stellen ten aanzien van de participatie, zoals vormvereisten maar ook een verplichtend karakter van de participatie. Het

aangenomen amendement Van Eijs komt deels tegemoet aan deze wensen, doordat de gemeenteraad gevallen kan aanwijzen waarbij participatie verplicht is.³

Netbeheer Nederland ondersteunt het participatieproces zoals in de toelichting bij de Omgevingsregeling is omschreven.

Het Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners, de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit en de Ruimtemaker vragen onder andere om aanvullende eisen ten aanzien van de participatie, het (financieel) ondersteunen van burgers voor het kunnen inwinnen van expertise, het verplichten van een aantal tools zoals de omgevingsimpactscan. Ook vragen zij een aantal zaken verder te verduidelijken (onder andere de termen 'omgeving' en 'vroegtijdige betrokkenheid'). Voor het laatste punt is de toelichting verder verduidelijkt. De overige punten leiden niet tot verdere aanpassingen. Uitgangspunt voor de Omgevingswet is immers dat participatie maatwerk is. Aanvullende (vorm)vereisten passen daar niet bij. Voor de financiële ondersteuning van burgers en initiatiefnemers bevat de Omgevingsregeling geen regels. Het voert namelijk te ver om een verplichting op te nemen om middelen ter beschikking te stellen.

Milieubelastende activiteiten

Door de VNG, provincie Zuid-Holland, enkele omgevingsdiensten en VNO-NCW wordt gevraagd naar de werkwijze bij de integrale beoordeling van milieugevolgen van Seveso-inrichtingen en IPPC-installaties. Voor een integrale beoordeling is het noodzakelijk dat alle relevante milieu-informatie beschikbaar is. Daarbij wordt verwezen naar artikel 7.27 waarin de aanvraagvereisten zijn beperkt tot emissies naar de bodem, het water en de lucht.

De manier waarop de integrale beoordeling van de milieugevolgen van Seveso-inrichtingen en IPPC-installaties moet plaatsvinden, is geen onderdeel van de Omgevingsregeling. Voor een toelichting hierop wordt verwezen naar de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving. Brandweer Nederland merkt onder meer op dat de informatie over ongewone voorvallen en de maatregelen die een bedrijf heeft genomen om deze te voorkomen en de gevolgen ervan te beperken vaker als aanvraagvereiste moet worden opgenomen. Naar aanleiding van deze reactie zijn voor een aantal relevante milieubelastende activiteiten technische wijzigingen in de aanvraagvereisten aangebracht.

Lozingsactiviteiten

De UvW en de omgevingsdiensten hebben een aantal specifieke voorstellen gedaan voor aanvullende aanvraagvereisten voor bepaalde lozingsactiviteiten. Deze voorstellen zijn voor een deel overgenomen. VNO-NCW en VNCI vrezen dat de aanvraagvereisten voor lozingsactiviteiten zullen leiden tot een toename van de administratieve lasten en daarmee de kosten voor het bedrijfsleven. Bij de aanvraagvereisten voor lozingsactiviteiten is aangesloten bij de aanvraagvereisten uit de Waterregeling en bij de bestaande uitvoeringspraktijk. Er is geen verzwaring ten opzichte van de huidige praktijk.

Monumentenactiviteiten

Ten aanzien van de aanvraagvereisten voor rijksmonumenten zijn opmerkingen gemaakt door de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit, de FUMO namens de provincie Fryslân, de Federatie Grote Monumentengemeenten, de VNG, en de gemeenten Den Haag en Utrechtse Heuvelrug. Daarbij hebben de meeste opmerkingen geleid tot een verduidelijking van de artikelsgewijze toelichting en sommige tot aanpassing van het artikel.

Meet- en rekenregels voor activiteiten

Vindbaarheid regels

³ Kamerstukken II 2018/19, 34986, nr. 46.

Uit de consultatiereacties van veel omgevingsdiensten blijkt dat het voor de uitvoeringspraktijk lastig is om op dit moment het overzicht te houden van alle meet- en rekenregels. Dit geldt met name voor de samenhang met het aanvullingsspoor geluid. Voor geluid is op de website van Aan de slag een overzicht gegeven. In dit overzicht wordt voor geluid aangegeven welke regels in welk spoor zijn opgenomen of zullen worden opgenomen.⁴

Onderzoekslasten

De Metaalunie geeft aan dat, doordat fasering van onderzoek mogelijk is gemaakt, onderzoekslasten doorschuiven naar het bedrijfsleven. De Omgevingsregeling schrijft niet voor of een onderzoek moet worden gedaan maar bepaalt welke meet- of rekenmethoden moeten worden gehanteerd wanneer een onderzoek wordt verricht. De wet en de AMvB's maken het mogelijk om onderzoekslasten te verminderen, onder meer door het faseren van onderzoek in het kader van het omgevingsplan en het (deels) kunnen verleggen van onderzoek naar de realisatiefase. Het bevoegd gezag dient daarbij af te wegen of verschuiving van onderzoek naar de realisatiefase kan leiden tot een te grote verschuiving van lasten van overheid naar bedrijfsleven. Dit is in de toelichting op de Omgevingsregeling tot uitdrukking gebracht.

Toekomstbestendigheid meet- en rekenregels

De VNCI geeft aan dat er meer ruimte moet zijn voor andere modellen en methoden, ook bij vergunningverlening. De natuur- en milieuorganisaties hebben enerzijds aangegeven de wens te hebben dat altijd de nieuwste meet- en rekenmethoden moet worden gebruikt en anderzijds aangegeven dat een ongelijke procespositie ontstaat wanneer onduidelijk is welke gegevens en aannames zijn gebruikt in rekenmodellen.

Gelijkwaardigheid is mogelijk bij algemene regels, waaronder over meet- en rekenmethoden, maar niet bij regels gericht tot het bevoegd gezag en daarmee ook niet bij vergunningverlening. Dat sluit aan bij het uitgangspunt dat regels met reken- en meetmethoden die gericht zijn tot bestuursorganen zo specifiek mogelijk zijn in het aanwijzen van de methode. Dat draagt bij aan rechtszekerheid. In de Omgevingsregeling wordt zoveel mogelijk aangegeven welke invoergegevens gebruikt moeten worden en hoe uitkomsten van berekeningen moeten worden afgerond. Nieuwe gelijkwaardige alternatieven kunnen in de toekomst op een relatief korte termijn aan de Omgevingsregeling worden toegevoegd.

Kosteneffectiviteit

VNO-NCW is van mening dat het voorschrijven van een bepaalde methode voor het bepalen van de kosteneffectiviteit voor stof, NO_x en dergelijke bij elke beoordeling voor minder strenge emissiegrenswaarden niet past in het systeem van het nieuwe stelsel. Het voorschrijven van methoden is zonder inhoudelijke wijzigingen overgenomen uit het voormalige recht. Voorts past dit in het nieuwe stelsel omdat het milieubaten objectiviteit en bijdraagt aan afgewogen keuzes bij vergunningverlening.

Houdbaarheid onderzoeksgegevens

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk heeft geadviseerd om in de Omgevingsregeling volledige duidelijkheid te bieden over de houdbaarheidstermijnen van onderzoeksgegevens. De houdbaarheid van onderzoeksgegevens is geregeld in artikel 16.5 van de Omgevingswet. De werking is in de toelichting verduidelijkt.

Monitoring

Enkele omgevingsdiensten geven aan dat het proces van de monitoring van de luchtkwaliteit nog onduidelijk is. Daarom is voor het proces van de monitoring van luchtkwaliteit met artikelen

⁴ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/geluid/hier-staan/>

verduidelijkt wat de taken van de verschillende overheden zijn.

VEWIN heeft onder meer aandacht gevraagd voor monitoring van waterkwaliteit, de noodzaak van verwijzing naar het Protocol voor monitoring en toetsing drinkwaterbronnen Kaderrichtlijn water en opkomende stoffen. Deze aspecten zijn geen onderdeel van de voorliggende Omgevingsregeling, maar van regels over monitoring in het Besluit kwaliteit leefomgeving zoals dat wordt gewijzigd door het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet.

Financiële bepalingen

De VNCI, VNO-NCW en VNG hebben vragen gesteld over de hoogte van de tarieven voor leges, waaronder ook over de uurtarieven die voor enkele milieubelastende activiteiten zijn opgenomen. Naar aanleiding van de reactie over de hoogte van enkele specifieke vaste tarieven zijn de tarieven nogmaals tegen het licht gehouden. Dat heeft in een aantal gevallen voor wateractiviteiten geleid tot een kleine verlaging van het tarief.

Door de VNG, VNCI, ODMH, RUD Zeeland en Metaalunie zijn vragen gesteld over de verhouding van de rijksleges tot leges van gemeenten, waterschappen en provincies. Direct aan het begin van de toelichting op de rijksleges is naar aanleiding van deze reacties beter benadrukt dat de tarieven en de wijze van heffen alleen voor de rijksleges gelden.

De VNCI, VNO-NCW, de VNG en de gemeente Amsterdam hebben vragen gesteld over de regel dat het betalen van de leges voorwaarde is voor het verkrijgen van een beslissing op de aanvraag. Deze partijen vragen zich af of deze voorwaarde juridisch toegestaan is. De VNCI en VNO-NCW vinden deze voorwaarde bovendien niet gewenst.

Mede vanwege de consultatiereacties is de termijn voor het verzenden van de legesbeschikking van twee weken gewijzigd in drie weken. Daardoor ontstaat een balans tussen tijd om de leges te bepalen voor de bevoegde minister en tijd om het verschuldigde bedrag te betalen voor de aanvrager.

Tot slot

In hoofdstuk 24 van de toelichting bij de Omgevingsregeling is een uitgebreide beschrijving opgenomen van de totstandkoming van de Omgevingsregeling en de manier waarop met alle reacties is omgegaan.