GEMEENTE OLDEBROEK

Postbus 2
8096 ZG Oldebroek

gemeente@oldebroek.nl
www.oldebroek.nl
Tel: 14 0525

IBAN: NL16BNGH0285006339
BIC-code: BNGHNL2G

De Minister van Infrastructuur en Milieu
Mw. M.H. Schultz van Haegen-Maas
Geesteranus
www.internetconsultatie.nl

Uw brief/kenmerk	Ons kenmerk	Inlichtingen
	257932	S.C. Keijzer

Onderwerp	Bijlage(n)	Datum
Internetconsultatie AMvB's Omgevingswet		13 september 2016

Geachte mevrouw Schultz van Haegen,

Graag maken wij gebruik van de mogelijkheid om in het kader van de consultatieronde, te reageren op de teksten van de vier ontwerp-AMVB's bij de Omgevingswet, zoals die op 1 juli 2016 door uw ministerie beschikbaar zijn gesteld. Deze reactie hebben wij ook kenbaar gemaakt aan de VNG, op 22 augustus 2016.

ALGEMEEN
Het is naar onze mening een verbetering dat 120 besluiten zijn teruggebracht tot vier. De vier voorliggende ontwerp-AMvB's zijn door de vele onderlinge verwijzingen echter moeilijk leesbaar. Door de lengte van de nieuwe AMvB's en de veelheid aan onderwerpen die erin worden geregeld, is het lastig te vinden wat waar wordt geregeld. Het geheel komt nogal onsamenhangend over. Wij gaan er vanuit dat in de definitieve online versies van deze besluiten op de verwijzingen kan worden geklikt waarna wordt doorgelinkt naar de tekst van het betreffende artikel. Deze systematiek kent bijvoorbeeld de voorziening ruimtelijkeplannen.nl ook. Onze verwachting is wel dat na verbetering van deze AMvB's en een inwerkperiode van een aantal jaren, het omgevingsrecht op termijn werkbaarder zal zijn dan de huidige wet- en regelgeving.

INZICHTELIJKHEID en GEBRUIKSGEMAK
Wij hebben een opmerking bij bijlage V van het Omgevingsbesluit: MER-beoordelingsplichtige activiteiten (blz 60-63). Een aantal MER-beoordelingsplichtige projecten is vaag en daarom onvoorspelbaar gedefinieerd. Vooral de projecten J8 en J9, M3 en M4 zijn erg ruim en vaag omschreven. Het betreft de aanleg, wijziging of uitbreiding van vakantie- en hotelcomplexen, kampeer- en caravanterreinen, stedelijke ontwikkelingsprojecten en industrieterreinen. Meerdere gemeenten op de Veluwe hebben te maken met een groot aantal bestaande recreatiebedrijven. Voor hen is dit relevant. Dit leidt tot onduidelijkheid en waarschijnlijk onnodige onderzoeken (onderzoekslasten) vooral voor kleinschalige projecten. Naar onze mening is een duidelijkere afbakening van deze projecten nodig.

In het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) is goed te vinden welke voorschriften bij de verschillende activiteiten horen, maar onder het Activiteitenbesluit was daar met behulp van het AIM nog gemakkelijker achter te komen, door het simpel en snel invullen van de vragenboom. Daarnaast is het in het Bal niet zo dat alleen naar de van toepassing zijnde voorschriften wordt verwezen, maar naar alle mogelijke voorschriften die van toepassing zouden kunnen zijn bij een bepaalde bedrijfstak. Daarbij horen dus ook voorschriften die niet altijd bij die bedrijfstak plaatsvinden. Milieudiensten moeten dus zelf een schifting maken in de van toepassing zijnde voorschriften. Daarnaast is het een hele zoektocht om überhaupt de juiste activiteiten te vinden in hoofdstuk 3 met die honderden artikelen. Door het loslaten van het begrip inrichting en er een minder goed gedefinieerde term als 'bedrijfslocatie' voor in de plaats te hanteren, ontstaat er onduidelijkheid welke activiteiten nog wel/niet onder deze regels vallen. Hobbymatige activiteiten vallen daarnaast nu ook vaker onder deze regels waar dat voorheen niet het geval was. Voor deze activiteiten zou dat een lastenverzwaring betekenen.

In het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) ontbreken veel duidelijke definities bij onder andere de begrippen: bedrijfslocatie, locatie, significante milieugevolgen en bedrijfsactiviteiten (wat is de reikwijdte daarvan). Als de wetgever deze begrippen niet helder definieert ontstaat er onduidelijkheid, die de bestuursrechter op termijn gaat reduceren door nieuwe jurisprudentie te vormen.

DIGITALISERING, INFORMATIEVOORZIENING EN DIENSTVERLENING

Er vanuit gaande dat er voor de meldingen van activiteiten een soortgelijke applicatie wordt gemaakt als de AIM-module, zal dat betekenen dat de melding eerst moet worden overgetypt in de applicatie om een onnodig lange zoektocht naar de juiste voorschriften te voorkomen. Voor het aanwijzen van Omgevingsvergunningen als omgevingsdocument moet eerst een precieze invulling worden gegeven van de definitie 'bedrijfslocatie/locatie'. Zoals het nu in de tekst staat, is dit mogelijk breder dan de huidige definitie van inrichting. In die zin kan een omgevingsvergunning milieu dus niet zonder meer worden aangewezen als omgevingsdocument, tenzij er ergens is geborgd dat (als dat echt de bedoeling is) de inrichtingsgrens vervalt en bij een nieuwe aanvraag de 'bedrijfslocatie' wordt vastgesteld.

SAMENHANGENDE BENADERING OMGEVINGSKWALITEITEN

De AMvB's faciliteren, anders dan de huidige sectorale regels, voldoende om te komen tot een integrale benadering van de fysieke leefomgeving. De nieuwe systematiek is een verbetering. Het is echter nog wel van belang dat duidelijk wordt gemaakt dat bij de toepassing van de 'standaardnormen' er geen sprake is van gelijkwaardige bescherming van de omgeving enerzijds, maar ook niet van gelijkwaardige bescherming van de rechten van bedrijven/ondernemers anderzijds. Dat is geen probleem als overheden op deze punten tijdig een goede visie ontwikkelen en niet klakkeloos de standaarden overnemen als norm.
Het aspect gezondheid komt nauwelijks tot uiting in de regels van de voorliggende AMvB's. Wat geluid betreft is hier nog niet zoveel over te zeggen aangezien de instructieregels nog moeten volgen evenals het aanvullingsbesluit.

Op het eerste oog lijkt het Omgevingsplan een goed instrument. De praktijk moet uitwijzen of dit inderdaad het geval is. Het vergt in elk geval een nog betere afstemming tussen beleidsvelden en afdelingen. Het risico is dat dit plan een grote, steeds veranderende, onsamenhangende database kan worden van allerlei soorten vlakelementen met daaraan gekoppelde regels. De sturende en kader stellende rol van de gemeenteraad zal in onze visie vooral moeten landen in de (vormvrije) Omgevingsvisie. Het Omgevingsplan zal naar verwachting in de praktijk vooral een beheersinstrument zijn (dynamische database met regels). Het is voor de positie van de raad wel een verbetering dat de afwijkmogelijkheid van het Omgevingsplan voor het college is komen te vervallen. Open normen zullen in de praktijk een risico in zich hebben dat bijvoorbeeld de gezondheid geen gelijkwaardige bescherming biedt. Gezondheid hangt af van meer dan alleen het al dan niet voldoen

aan normen. Open normen bieden meer ruimte voor een integrale afweging, maar hebben als potentieel risico dat de normen zoveel mogelijk worden opgehoogd om ontwikkelingen mogelijk te maken.

BESTUURLIJKE AFWEGINGSRUIMTE

De bestuurlijke afwegingsruimte zien wij vooral voor de niet nader genoemde activiteiten in het Bal. Die werden voorheen voornamelijk via de APV geregeld. Verder heeft de gemeente wel de mogelijkheid om de indeling van de ruimte integraal te benaderen. Het aspect Externe veiligheid geeft minder afwegingsruimte. Dit aspect wordt uniformer en meer rigide geregeld (vervallen motiveringseis groepsrisico). Het aspect Geluid geeft daarentegen meer afwegingsruimte. Voor Geur (industrieel) ervaren wij ook meer afwegingsruimte, maar dit is wel veel ingewikkelder omdat cumulatie een belangrijker aspect is. Voor het aspect Ruimte kunnen wij de bestuurlijke afwegingsruimte op dit moment lastig in te schatten. Dit hangt ook af van wat er in de praktijk gaat gebeuren met alle jurisprudentie die tot nu toe rond bestemmingsplannen is ontstaan. De vraag is hoe de bestuursrechter daar na 2019 in de praktijk mee omgaat.

Wij vinden de teksten van de AMVB's niet echt duidelijk waar het gaat om cumulatie en kwaliteit van de leefomgeving in relatie tot een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Als voorbeeld noemen wij het aspect geur. Hoe moet je geur cumuleren van verschillende bedrijfsactiviteiten met verschillende hedonische waarden. Hoe kan de geur van de bakker en de slager gecumuleerd worden? En wat als daar dan ook nog een veehouder naast zit met dieren met vaste afstanden en dieren met geuremissiefactoren? Een officieel meet- en rekenvoorschrift is nodig, dat ook werkbaar moet zijn voor een gemeente, zonder voor elk klein project of wijziging een kostbaar onderzoek uit te moeten laten voeren. Daarnaast is de handhaving hierop onmogelijk.
Het is wenselijk om meer handvatten te krijgen over hoe om te gaan met het samenspel van de verschillende aspecten tot een totaalplaatje voor gezondheid en woon- en leefklimaat.

BEVOEGDHEIDSVERDELING

Onduidelijk is over welke (onderdelen van) gemeentelijke Omgevingsplannen provincies in hun Omgevingsverordeningen algemene regels mogen opnemen. Omgevingsplannen hebben een veel bredere scope dan de huidige bestemmingsplannen.

BETAALBAARHEID

Een aantal MER-beoordelingsplichtige projecten is te vaag gedefinieerd. Dit leidt tot onduidelijkheid en kan leiden tot onnodige onderzoekslasten.

KORTERE PROCEDURES, PARTICIPATIE, BEOORDELINGSREGELS

De beslistermijn van 8 weken voor reguliere Omgevingsvergunningen zal bij complexere vergunningaanvragen naar verwachting in de gemeentelijke praktijk regelmatig niet haalbaar zijn. Zeker als de initiatiefnemer de gemeente plotseling "overvalt" met een (complexe) formele vergunningaanvraag. Het is goed dat er dan geen sprake is van een fictief verleende vergunning en het bevoegd gezag alsnog een besluit moet nemen.
Eén van de doelen van de Omgevingswet is een meer integrale benadering. Een zorgvuldige, integrale benadering en het beoordelen van de aanvullende onderzoeken vergt de nodige afstemming binnen de gemeentelijke organisatie en soms met de regionale Omgevingsdienst. Dit vraagt om vooroverleg met initiatiatiefnemers en intern binnen de organisatie voordat het formele vergunningentraject start. Wij zijn van mening dat gemeenten moeten kunnen kiezen voor de meest geschikte voorbereidingsprocedure bij complexe nadere afwegingsmomenten in het omgevingsplan en bij het afwijken van het omgevingsplan. Dit vanuit het oogpunt van integraliteit, draagvlak bij omwonenden en zorgvuldigheid.

Wij vinden het niet wenselijk om de aanvrager te laten bepalen welke voorbereidingsprocedure hij wil volgen. De aanvrager kiest in de praktijk bijna altijd voor de korte termijn van de snelste procedure. Dit is niet altijd in het belang van de aanvrager, omwonenden en gemeente, omdat de kans dat de procedure overnieuw moet, groter is. Een goede participatie is ook één van de doelen van de Omgevingswet. Dit is bij te korte proceduretermijnen niet mogelijk. Het zorgvuldig voeren van de procedure en het verwerven van draagvlak bij omwonenden, vergt soms de uitgebreide procedure.

In de voorliggende ontwerp-AMvB's is de uitwerking van gezondheid als bijzondere weigeringsgrond voor de omgevingsvergunning nog niet geborgd. Objectieve normstellingen ontbreken. Deze zijn een voorwaarde voor een (juridisch houdbare) weigeringsgrond.

Tot zover onze reactie.

De consultatieronde heeft ons geholpen om kennis te nemen van de AMvB's en bijgedragen aan onze beeldvorming over de gevolgen van de Omgevingswet.

Wij wensen u veel wijsheid toe bij het verwerken van alle reacties en zien het eindresultaat met belangstelling tegemoet.

Namens de gemeenten Nunspeet, Elburg, Hattem en Oldebroek,

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Oldebroek,

, burgemeester mr. A. Hoogendoorn

, secretaris (wnd.) drs. M.G.M. van de Geijn