

Definitief verslag Reacties op de internetconsultatie

Wijzigingsbesluit omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving)

Openbare internetconsultatie van 21 oktober – 18 november 2015

d.d. 25 april 2016

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft het ontwerp wijzigingsbesluit omgevingsrecht (verbetering vergunningsverlening, toezicht en handhaving (VTH)), in de periode van 21 oktober tot en met 18 november 2015, opengesteld voor Internetconsultatie. Dit wijzigingsbesluit is een wijziging van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor). Het Bor is de algemene maatregel van bestuur bij de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo). De wet VTH is een wijziging van de Wabo. De Wabo zal naar verwachting in 2018 opgaan in de Omgevingswet. De wet VTH verplicht gemeenten en provincies een belangrijk deel van hun milieutaken onder te brengen bij een omgevingsdienst. Met dit wijzigingsbesluit wordt vastgelegd welke milieutaken de omgevingsdiensten in ieder geval uitvoeren. Daarnaast worden voorschriften vastgelegd voor de kwaliteit van de te verrichten werkzaamheden. Verder wordt het verplicht gesteld aan te sluiten op een ICT-programma dat uitwisseling van VTH-gegevens op een efficiënte en veilige wijze mogelijk maakt. Belangrijke subdoelen zijn het verminderen van de vrijblijvendheid, het creëren van een gelijk speelveld en een meer doortastende handhaving.

Parallel aan deze consultatie heeft een bestuurlijke consultatie plaatsgevonden tot en met 11 januari 2016. De reacties op de internetconsultatie en bestuurlijke consultatie zijn meegewogen bij het tot stand komen van het ontwerp wijzigingsbesluit voor de Commissie voor Economische Zaken, Infrastructuur en Milieu (CEZIM). Na de CEZIM worden de stukken behandeld in de Raad voor Economische Zaken, Infrastructuur en Milieu (REZIM) en/of de Ministerraad (MR). Aansluitend volgt, voor de inwerkingtreding van het besluit, de voorhang, de Raad van State, het nader rapport en de (voorbereiding) van de publicatie in het Staatsblad.

De internetconsultatie

Er zijn in totaal 45 reacties binnengekomen, waaronder 3 dubbelingen, zodat er in totaal 42 verschillende reacties zijn binnengekomen. Een groot aantal reacties (14) van Friese Gemeenten werd afzonderlijk ingediend, maar was min of meer gelijklopend. Het betreft hier voornamelijk gemeenten (32), Omgevingsdiensten (7), enkele particulieren (3) alsmede een overheidsinstantie. Een reactie betrof een gebundelde reactie van 7 omgevingsdiensten, en voorts was er nog een gebundelde reactie van 6 Groningse gemeenten.

Algemeen

Twee gemeenten reageren positief op met name de wettelijke verankering van het basistakenpakket. Echter ook deze gemeenten sluiten zich aan bij de overgrote meerderheid van de consultants die wijst op onduidelijkheden, tegenspraken en onvolkomenheden in de

wetgeving, alsmede de te krappe reactietermijn.

Reactietermijn

Een groot aantal (26) gemeenten is van mening dat de reactietermijn op deze wetgeving veel te kort is en pleit voor een verlenging van 3 a 4 maanden. Onder andere wordt gewezen op de gevolgen van het ontwerpbesluit op de organisatie; binnen deze korte reactietermijn kunnen niet alle gevolgen worden overzien. Men verwacht namelijk dat dit een grote impact zal hebben op de bedrijfsvoering van gemeenten op het gebied van organisatie, financiën, beleid en personeel. Dit zal vermoedelijk tot een reorganisatie (van taken) moeten leiden.

Basistaken

De Brabantse omgevingsdiensten vinden het geen goed idee om een deel van de uitvoering van de milieutaken bij de gemeenten te laten. Zij wijzen in dit verband op extra afstemmingsproblemen; problemen om een eenduidig inrichtingenbestand op orde houden, discussie over basistaak of plustaak, kwaliteitsverschil extra kosten, etc.

Zij plaatsen ook kanttekeningen bij de activiteiten uit het Activiteitenbesluit milieubeheer, ondermeer waarom er niet voor is gekozen om aan te sluiten bij de categorieën zoals opgenomen in het Bor Bijlage I, omdat dit minder discussie zal opleveren.

Basistaken: uitvoeringstaken versus beleidstaken

Zestien (w.o. veertien Friese) gemeenten wijzen erop dat de package deal uitsluitend uitvoeringstaken aan de omgevingsdienst opdraagt. Zij leiden onder meer uit paragraaf 7.3 van de concept AMvB VTH en de nota van toelichting af, dat de omgevingsdienst mogelijk beleidsmatige taken zal krijgen en vinden dit een ongewenste uitbreiding van het takenpakket van de omgevingsdienst. Dit met name omdat beleidsontwikkeling een autonome bevoegdheid van de gemeente betreft. Dit is niet in lijn met het uitgangspunt dat de omgevingsdiensten uitvoeringsdiensten zijn en dat beleid bij de gemeente blijft.

Basistaken versus package deal

Zestien Friese gemeenten constateren dat de structuur van de concept AMvB VTH moeilijk is te doorgronden, omdat de koppeling met de package deal ontbreekt. Zij stellen voor om de tekst in overeenstemming te brengen met de tekst uit het Basistakenpakket v2.3;

Geconstateerd wordt door hen dat in het ontwerpbesluit méér taken in het basistakenpakket zijn ondergebracht dan in de package deal en vragen naar de legitimatie daarvan. Met name wordt erop gewezen dat de taak handhaving in de package deal niet genoemd is, zodat hier sprake is van een ongewenste uitbreiding van het takenpakket van de omgevingsdienst.

Andere opmerkingen zijn dat het lastig is om de verschillen tussen de package deal en de concept AMvB VTH inzichtelijk te krijgen en te herleiden in hoeverre het besluit volledig in overeenstemming is met de package deal. Er wordt verwezen naar de Wabo, maar ook naar bijlage I van het Bor waar categorie indelingen staan benoemd (namelijk categorieën van milieu-inrichtingen).

Zes Groningse gemeenten stellen dat de package-deallijst te algemeen is geformuleerd en vinden het raadzaam om de bedrijvenlijst uit de package deal geheel te laten vervallen en te vervangen door bepalingen in de al bestaande categorie-indeling van inrichtingen in het Bor.

Zij vinden ook dat het beoordelen van meldingen, het voorbereiden van beschikkingen tot het stellen van maatwerkvoorschriften, het beoordelen van gelijkwaardigheid van maatregelen en het daartoe voorbereiden van beschikkingen ten aanzien van activiteiten die zijn aangewezen in categorie 6, alsmede het beoordelen van meldingen ten aanzien van activiteiten die zijn aangewezen in categorie 9, afwijkingen zijn van de inhoud van de package deal en het daarin overeengekomen basistakenpakket. Immers, hierin wordt alleen het toezicht op deze branches en het Besluit bodemkwaliteit overgedragen naar de OD. Naar hun mening behoort het behandelen van de melding meer tot het toetsen van activiteiten aan het Activiteitenbesluit en is dus geen toezichtstaak.

Veertien Friese gemeenten concluderen uit de concepttekst en bijbehorende nota van toelichting van de AMvB VTH dat het takenpakket, zoals dat in het Basistakenpakket v2.3 is vastgelegd, wordt uitgebreid. Zij steunen het doel om het Basistakenpakket v2.3 nader te preciseren, maar wijzen erop dat dit er in het onderhavige voorstel toe leidt, dat het toezicht op aanmerkelijk meer bedrijven aan de regionale uitvoeringsdienst wordt toebedeeld. Ook voor bedrijven waar geen sprake is van 'complex' of "bovenlokaal".

Basistaken complex en bovenlokaal

Complex en bovenlokaal criterium voor inrichtingen: veertien Friese, zes Groningse en een Flevolandse gemeente concluderen uit de concepttekst en bijbehorende nota van toelichting van de AMvB VTH dat het takenpakket, zoals dat in het Basistakenpakket v2.3 is vastgelegd, wordt uitgebreid, en de eerder geformuleerde uitgangspunten voor het Basistakenpakket v2.3: "complex" en "bovenlokaal" wordt losgelaten. Ook is er volgens hen sprake van een verschuiving van solitaire bedrijfssoort naar een branche indeling. Dit leidt er volgens hen toe dat het toezicht op aanmerkelijk meer bedrijven aan de regionale uitvoeringsdienst wordt toebedeeld, ook voor bedrijven waar geen sprake is van 'complex' of "bovenlokaal".

OBM: Veertien Friese gemeenten verzoeken in de AMvB VTH op te nemen dat de beoordeling van een aanvraag van een OBM toets bij de gemeenten wordt neergelegd, en indien nodig bij de FUMO. Daarnaast begrijpen zij de koppeling tussen OBM-plichtig en de voorgestelde overgang van toezicht van deze bedrijven niet. In hun optiek moet deze worden gekoppeld aan de systematiek van de indeling "complex" en "bovenlokaal".

Wet bodembescherming: Deze zelfde gemeenten zetten ook vraagtekens bij het feit dat de concept AMvB VTH voorstelt om bedrijfsmatige activiteiten als o.m. bedoeld in het Besluit bodemkwaliteit....., voor zover dat plaatsvindt buiten een inrichting, onder te brengen bij de omgevingsdienst zonder dat hierin onderscheid wordt gemaakt in "complex/bovenlokaal" versus "niet complex/lokaal".

Aanlegvergunningen: Eveneens wijzen deze gemeenten erop dat in de concept AMvB VTH het milieutoezicht op activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning, op grond van art 2.1 eerste lid onder b. Wabo is vereist, is ondergebracht bij de omgevingsdienst. Zij zijn van mening dat, daar waar de gemeente verantwoordelijk is voor het verlenen van de vergunning deze ook verantwoordelijk zal blijven voor het toezicht, en vragen zich af of ook deze taak als "complex" en "bovenlokaal" kan worden aangemerkt.

Uitgangspunten rapport mans2 losgelaten: Drie Overijsselse gemeenten wijzen erop dat naar hun mening het uitgangspunt om complexe en bovenlokale milieutaken (Rapport Mans2) in het verband van een omgevingsdienst uit te voeren nu is losgelaten.

Onderscheid in grote en kleine bedrijven: Een Limburgse gemeente merkt op dat bij het onderbrengen van meer complexe milieutaken bij de omgevingsdiensten in bijlage IV geen onderscheid wordt gemaakt in de kleine en grote bedrijven. Daar de richtlijn VNG "bedrijven en milieuzonering", deze wel maakt en de veiligheid hiermee beter wordt gewaarborgd stellen zij voor in het basistakenpakket op te nemen dat de kleinere bedrijven onder het toezicht van de gemeenten blijven.

Basistaken: handhaving, sancties, bezwaar en beroep

Handhaving: Veertien Friese en zes Groningse gemeenten stellen dat, omdat deze AMvB een bevestiging zou moeten zijn van de huidige package deal maar de taak handhaving in de package deal niet is genoemd, er nu sprake lijkt te zijn van een ongewenste uitbreiding van het takenpakket van de omgevingsdienst.

Een Flevolandse gemeente merkt op dat in artikel 7.2, lid 1 in relatie tot bijlage IV, categorie 2 staat dat de Omgevingsdienst uitvoering geeft aan het gebruik van gronden of bouwwerken in strijd met het geldende planologische regime in het kader van de verwezenlijking van een project van provinciaal belang waarvoor een omgevingsvergunning is vereist. Deze gemeente ziet hierin een extra taak voor de Omgevingsdienst die geen onderdeel is van het basistakenpakket. Het verzoek is gedaan dit te wijzigen of in ieder geval duidelijker toe te lichten.

Drie Brabantse omgevingsdiensten stellen nergens te zien dat omgevingsdiensten verantwoordelijk zijn voor het opstellen van een gezamenlijk handhavingsbeleid. Zij zijn van mening dat beleid een taak is van gemeenten en provincie en niet van de omgevingsdiensten.

Voorts wijst een Brabantse omgevingsdienst erop dat het voorbereiden van handhavingsbeschikkingen onder het basispakket valt en dat, als het de bedoeling is om inderdaad de omgevingsdienst een rol te geven in bezwaar en beroepsprocedures, het van belang is dit vast te leggen in een basistaak. In de praktijk geven niet alle gemeenten de omgevingsdiensten die rol. Ook dient dit vastgelegd te worden voor bezwaar en beroepsprocedures bij vergunningverlening. Verder vraagt deze omgevingsdienst zich af of het niet noodzakelijk is dat afstemming plaatsvindt tussen bestuursorganen die deelnemen aan een omgevingsdienst.

Sanctiemogelijkheden: Een particulier vraagt zich af welke sanctiemogelijkheden er bestaan binnen het handhavingskader van de Omgevingswet, en zou graag in de tekst terugzien dat te allen tijde streng kan worden opgetreden tegen bedrijven en personen. Deze consultant acht het beter om de handhaving neer te leggen bij een aparte organisatie, die los staat van de politiek en die een duidelijke taak heeft, die volgens bepaalde kaders is vastgelegd.

Een overheidsdienst stelt in het verlengde hiervan dat strafrecht te allen tijde moet kunnen worden toegepast wanneer de ernst van de overtreding dit rechtvaardigt. Ook het opleggen van bestuurlijke boetes moet mogelijk zijn. In dit verband wordt dan ook gepleit voor een dual sanctiestelsel.

Bezwaar en beroep: Drie Overijsselse gemeenten zijn van mening dat het voeren van bezwaar- en beroepsprocedures een taak is die niet in het verband van een omgevingsdienst uitgevoerd kan worden. De omgevingsdienst dient volgens hen te adviseren, en het bevoegd gezag neemt een dergelijk advies al dan niet over in een besluit.

Basistaken Wabo-taken

Wabo-Casemanager: Vijftien Friese gemeenten signaleren een trendbreuk in de afhandeling van Wabo-taken. De door de staatssecretaris geschetste rol van de Wabo-casemanager, welke in hun organisatie is ingebed, komt hiermee in het geding. Zij voorzien dat door het beoogd beleggen van meer taken bij de omgevingsdiensten deze rol, die feitelijk bij het bevoegd gezag behoort, langzaam richting omgevingsdienst lijkt te verschuiven. Dit onder andere in relatie tot de eisen die voor deze functie volgen uit het document Kwaliteitscriteria 2.1. Een gemeente spreekt hierbij over een "trendbreuk in de afhandeling van Wabo-taken".

Een particulier is van mening dat de toevoeging van bijlage IV aan het besluit omgevingsrecht verwarrend is, omdat verwezen wordt naar de Wabo, maar ook naar bijlage I van het Bor waar categorie indelingen staan benoemd (namelijk categorieën van milieu-inrichtingen). Dit maakt het moeilijk om te bepalen wat nu onder basistakenpakket valt op basis van het Bor, en is het lastig te herleiden of het besluit volledig in overeenstemming is met de package deal.

Asbestregelgeving

Drie gemeenten stellen vragen over de regelgeving m.b.t. asbest. Deze roept vragen op.

Een Limburgse gemeente vraagt of in de nota van toelichting explicieter kan worden opgenomen dat het afhandelen van bedrijfsmatige asbest sloopmeldingen onder het basistakenpakket valt. Dit omdat er een tegenstrijdige knip tussen sloopwerkzaamheden en asbestverwijdering lijkt te zijn.

Twee Noord-Hollandse gemeenten hebben een vergelijkbaar probleem. Zij vragen zich het volgende af:

- wat is de rol van de gemeente en de gemeentelijke toezichthouders als het gaat om het afhandelen van - en het toezicht houden op - sloopmeldingen met asbest en zonder asbest?
- waarom het milieutoezicht op asbest altijd onder het basistakenpakket valt, tenzij de sanering van asbest in een opstal wordt uitgevoerd bij en door een particulier, en of onder

het milieutoezicht op asbest alleen het feitelijke milieutoezicht op de sloopplaats of ook de sloopmelding wordt verstaan. Beide varianten zouden leiden tot een onlogische splitsing en versnippering van toezichttaken op het gebied van sloop en asbest.

Definities en verwijzingen

Veel opmerkingen worden gemaakt over onduidelijke definities. De meest genoemde zijn: "toezicht", "milieutoezicht", "omgevingsvergunning", "omgevingsvergunning milieu", "uitvoering", "bestuursorganen", "bevoegd gezag", "basistaak" en "plustaak". Voorts wordt gewezen op onduidelijke artikelverwijzingen en overlap van categorieën.

Financiële aspecten

Enkele Brabantse omgevingsdiensten, een Friese - en Noord-Hollandse gemeente wijzen op de financiële implicaties van de voorgestelde wetgeving. De omgevingsdiensten zijn verplicht een registratiesysteem in te richten. Bij de gemeenten wordt het beoordelen van meldingen in het kader van het Activiteitenbesluit en het Besluit Bodemkwaliteit, alsmede het opstellen van maatwerkvoorschriften, aan het basistakenpakket toegevoegd. Dit zal van invloed zijn op de bedrijfsvoering van de gemeenten ten aanzien van personeel, organisatie, financiën en beleid. Ook efficiency en service zullen volgens hen hieronder lijden. Een Limburgse gemeente stelt dat in de Nota van toelichting alleen wordt gesproken over zogenaamde achterblijvende kosten als kantoorruimtes, maar dat ook beleid en uitvoeringsplannen alsmede dubbele overhead in het geding zijn.

Inspectieview milieu

Een aantal gemeenten en omgevingsdiensten plaatsen opmerkingen over Inspectieview milieu. Veertien Friese gemeenten en een Limburgse gemeente vragen zich af of het gebruik van Inspectieview milieu niet strijdig is met de regelgeving van de Archiefwet. Een particulier verwijst in dit verband ook naar de regelgeving rond aanbestedingen. Een Flevolandse omgevingsdienst en drie Brabantse omgevingsdiensten vragen zich af wie de kosten voor het registratiesysteem gaat betalen. De Flevolandse omgevingsdienst wijst ook op het feit dat het voor hem niet mogelijk is alle historische informatie van de bedrijven uit het basistakenpakket in Inspectieview milieu te zetten, omdat hij niet voor alle gemeenten archiefhouder is.

Verder merkt een omgevingsdienst op dat er geen geld beschikbaar is om duizenden dossiers te digitaliseren; deelnemers/eigenaren dragen ook niet bij in de kosten van de omgevingsdienst voor aansluiting op Inspectieview milieu.

Verder vraagt een gemeente zich af of Inspectieview milieu niet in strijd is met de aanbestedingsregels en dat gemeenten daarvoor jaarlijks kosten moeten maken waarvoor geen geld beschikbaar wordt gesteld.

Overig

Drie Brabantse omgevingsdiensten vinden het niet logisch om voor de agrarische inrichtingen, wat betreft de basistaken, een uitzondering te maken voor melkrundveehouderijen. Dit omdat de

specifieke kennis die nodig is voor het beoordelen van een agrarisch bedrijf aanwezig is bij de omgevingsdiensten.

Een Limburgse gemeente vindt dat de toelichting rond rundvee- en akkerbouwbedrijven, bedoeld om verontreiniging van oppervlaktewateren te voorkomen, verwarrend is. Deze gemeente verzoekt dan ook dat de toelichting op dit punt wordt aangepast, zodat duidelijk is dat die bedrijven waar geen oppervlaktewaterlichamen aanwezig zijn niet onder de omgevingsdienst komen te vallen. Overige opmerkingen zijn dat de IPPC inrichtingen, waar B&W het bevoegd gezag zijn, niet zijn meegenomen en mogelijk strijdig is met het Besluit Activiteiten Leefomgeving. Een gemeente klaagt erover dat de combinatie van kwaliteitscriteria en de te verwachten verschuiving van taken die verder voortvloeien uit de AMvB VTH, zoals de AMvB nu voorligt, het uitvoeren van milieutaken op lokaalniveau nagenoeg onmogelijk maken.

Verder vraagt een Overijsselse gemeente zich af hoe wordt gewaarborgd dat er een beheersstructuur komt voor de Landelijke kwaliteitscriteria, nu deze niet statisch zijn en dus aan verandering onderhevig.