

Verslag internetconsultatie Invoeringsbesluit Omgevingswet

Sinds enkele jaren wordt gewerkt aan de vernieuwing van het stelsel van het omgevingsrecht. Met de aanvaarding van de Omgevingswet (hierna: de wet) door de Tweede en Eerste Kamer, de publicatie van de vier algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) van de wet (dat zijn het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit)¹, brengt de invoering van een nieuw stelsel van omgevingsrecht dichterbij.

Voor de invoering is ook een zogenoemd invoeringsspoor nodig, met name voor het regelen van een zorgvuldige en soepele overgang naar het nieuwe stelsel. Dat gebeurt via een Invoeringswet, een Invoeringsbesluit en een Invoeringsregeling. Recent is het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet behandeld in de Tweede Kamer.² De Invoeringswet regelt het intrekken en aanpassen van wetten, het overgangsrecht en zorgt voor de noodzakelijke vulling van de Omgevingswet op een aantal punten, zoals de regels over Vergunningverlening, toezicht en handhaving en het digitaal stelsel Omgevingswet (DSO).

Het Invoeringsbesluit Omgevingswet (hierna: dit besluit) bevat drie hoofdgroepen van regels:

- een deel regelt het overgangsrecht;
- een deel wijzigt andere AMvB's, (zoals het Besluit beheer autowrakken, om bijvoorbeeld te voorkomen dat verwezen wordt naar instrumenten die niet meer bestaan) of trekt deze in; en
- een deel wijzigt de vier AMvB's van de wet of vult deze aan.

Proces totstandkoming Invoeringsbesluit

Bij de totstandkoming van dit besluit is een zorgvuldig en uitgebreid proces doorlopen. Voor een zo groot mogelijk draagvlak en een goede beleids- en wetgevingskwaliteit zijn kennis en ervaringen uit de praktijk op veel manieren betrokken bij de ontwikkeling van het Invoeringsbesluit. Bij de start van de schrijffase zijn er diverse startbijeenkomsten gehouden. Daarna heeft er maandelijks informeel overleg plaatsgevonden met de koepels VNG, IPO en UvW.

Er heeft veelvuldig overleg plaatsgevonden met de medeoverheden, het bedrijfsleven en belangenorganisaties op het gebied van milieu, natuur, landschap, cultureel erfgoed en landbouw. Ook zijn de eerste conceptregels aan de hand van voorbeeldsituaties samen met die partijen getest. Dat zijn vooral de bestuurlijke koepelorganisaties InterProvinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en Vereniging Nederlandse Gemeenten, belangenorganisaties op gebied van natuur, milieu, landschap, cultureel erfgoed en landbouw en het bedrijfsleven. Alle overleggen en sessies hebben geleid tot waardevolle inbreng om de conceptregels op te stellen en tijdens het proces telkens weer aan te scherpen en te verbeteren. In zogenoemde 'botsproeven' werden de belangrijkste onderdelen van dit besluit nadrukkelijk getest met praktijkcasussen. Hierbij was een brede vertegenwoordiging vanuit die praktijk betrokken.

Voor het opstellen van de regels van de zogenoemde bruidsschat (zie hoofdstuk 7 van deze toelichting) is er een expertsessie geweest in het najaar van 2017 en hebben diverse botsproeven plaatsgevonden in het voorjaar van 2018.

Dit gehele proces heeft veel verbetervoorstellen voor zowel de besluittekst als de toelichting opgeleverd. Dit besluit is tussentijds regelmatig aangescherpt met resultaten van deze overleggen, botsproeven en commentaarrondes.

¹ Zie Stb 2018, nrs. 290, 291, 292 en 293.

² Kamerstukken 34986.

Na deze vormen van informele consultatie is er ook een formele internetconsultatie gehouden.

Internetconsultatie en formele advisering

De formele internetconsultatie voor het Invoeringsbesluit stond open van 28 oktober 2018 tot en met 21 december 2018. In totaal zijn 79 reacties binnengekomen. Daarvan zijn 4 ingebrachte reacties dubbel ingediend. Na sluiting van de internetconsultatie bleken nog eens 3 ingediende reacties dubbel te zijn ingekomen. Het totaal aantal unieke reacties komt daarmee op 72. Daarvan zijn 64 reacties openbaar. De reacties zijn voornamelijk afkomstig van overheden (gemeenten, omgevingsdiensten, brandweerorganisaties) en het bedrijfsleven (diverse brancheorganisaties en energiebedrijven), daarnaast hebben drie personen een reactie ingebracht. In onderstaande tabel is een totaaloverzicht opgenomen van de organisaties of personen die een reactie hebben ingebracht.

1	Provincie Groningen
2	Provincie Utrecht
3	IPO Vakberaad ontgrondingen
4	Federatie Grote Monumentengemeenten
5	Gemeente Almere
6	Gemeente Westerveld
7	Gemeente Utrechtse Heuvelrug
8	Gemeente Maastricht
9	Gemeente Steenwijkerland
10	Gemeente Sittard-Geleen
11	Gemeente Westland
12	Gemeente Veenendaal
13	Gemeente Oude IJsselstreek
14	G40 stedennetwerk
15	Gemeente Oost-Gelre
16	Gemeente Krimpenerwaard
17	Gemeente Roermond
18	Gemeente Weststellingwerf
19	Omgevingsdienst Nederland (NL)
20	Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek
21	Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland Noord
22	Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied
23	Omgevingsdienst IJmond
24	DCMR Milieudienst Rijnmond
25	Omgevingsdienst Midden-Holland
26	FUMO (Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing)
27	LEC Brandweer BRZO (Landelijk Expertisecentrum)
28	Brandweer Nederland
29	Commissie m.e.r.
30	Havenbedrijf Rotterdam
31	Havenbedrijf Moerdijk
32	FME ondernemersorganisatie voor technologische industrie
33	Koninklijke Metaalunie
34	ROCKWOOL BV
35	Mineral Wool Association Benelux
36	TenneT TSO B.V.
37	Gasunie Transport Services B.V.
38	Koninklijke Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI)
39	Samenwerkingsverband de Waddeneilanden
40	Drs.ing. H. Nieman
41	BieGreen
42	V.E. Prins

43	Stichting Expertisecentrum Regelgeving Bouw
44	J.C. Henneman
45	SIKB (Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer)
46	Vereniging Eigen Huis
47	Vereniging van Waterbedrijven In Nederland (VEWIN)
48	Stichting Maatschappij van Weldadigheid
49	De Groote Advocatuur B.V.
50	Vereniging BVF platform
51	Interkerkelijk Contact in Overheidszaken (CIO)
52	HTM personenvervoer N.V. (Haagsche Tramweg Maatschappij)
53	RET NV (Rotterdam Electriche Tram)
54	Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH)
55	Nederlandse Spoorwegen (NS)
56	Vereniging Historisch Railvervoer Nederland
57	VAB Oorden&Parten (Vereniging Agrarische Belangen)
58	Glastuinbouw Nederland
59	Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO)
60	BodemenergieNL
61	Netbeheer Nederland
62	Nederlandse Vereniging Duurzame Energie (NVDE)
63	RWE Generation NL B.V.
64	NOGEPA
65	Rho adviseurs
66	Netherlands Maritime Technology
67	Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie (VNPI)
68	BSc. J. Honkoop
69	VNO-NCW en MKB Nederland
70	Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR)
71	Natuur&Milieu (Natuur- en milieuorganisaties)
72	R. Duba

Naast deze internetconsultatie heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties aan acht organisaties een advies of toets gevraagd. Deze adviezen zijn verwerkt en nader beschreven in hoofdstuk 9 van de nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

Veel internetreacties richten zich op één of enkele onderdelen uit het besluit; de reactie gaat dan vooral over dat onderdeel dat voor die organisatie het meest belangrijk is.

Over het algemeen zijn de reacties positief over het besluit. Ook spreken verschillende betrokken partijen hun waardering uit over de manier waarop ze betrokken zijn bij het proces. De opmerkingen zijn waardevol voor het verder verbeteren van het Invoeringsbesluit. Een deel van de consultatiereacties had betrekking op de al vastgestelde AMvB's. Daar waar deze reacties wijzen op juridisch-technische omissies in één van de AMvB's is dankbaar gebruik gemaakt van deze inbreng om deze omissies te herstellen, bijvoorbeeld een artikel dat per abuis niet was omgezet. Daar waar deze inbreng beleidsmatig is en betrekking heeft op de vastgestelde AMvB's geeft deze inbreng geen aanleiding tot heroverweging van deze AMvB's die parlementair zijn behandeld. De consultatie en de adviezen hebben geleid tot het verder verbeteren van het besluit. Hieronder wordt de hoofdlijn van de consultatie beschreven. Het zijn vooral onderwerpen waarop meerdere partijen een vergelijkbare reactie hebben ingediend. Een uitgebreidere beschrijving van de reacties en hoe die verwerkt zijn, is te vinden in hoofdstuk 9 van de nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit.

Internetconsultatie regels over zwemmen en baden in badwaterbassins

Het Invoeringsbesluit bevat ook regels over zwemmen en baden in badwaterbassins. Eerder heeft het voornemen bestaan te komen tot een afzonderlijk ontwerp-Aanvullingsbesluit zwemmen en baden in badwaterbassins. Na de internetconsultatie van dat ontwerp is ervoor gekozen deze regels in dit

besluit in te voegen. Dit beperkt het aantal besluiten dat op het moment van inwerkingtreding van de stelselherziening gelijktijdig in werking moet treden, wat een positief effect heeft op de complexiteit bij de invoering van het stelsel.

De internetconsultatie op het ontwerp- Aanvullingsbesluit zwemmen of baden in waterbassins Omgevingswet heeft plaatsgevonden in de periode 27 mei tot en met 28 juni 2018. Ook is de ontwerp-AMvB op dat moment vanwege de code Interbestuurlijke Verhoudingen voorgelegd aan het IPO en de VNG. Daarnaast is het ontwerp ook toegezonden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). In totaal hebben 17 organisaties en (groepen van) individuen een reactie uitgebracht, waaronder ATR, IPO, Recron en Sportfondsen Nederland. Een deel van de ontvangen commentaren en een verslag over de resultaten van de internetconsultatie is te vinden op https://www.internetconsultatie.nl/aanvullingsbesluit_waterbassins_omgevingswet.

Hoofdpijnen consultatie

Overgangsrecht

Het overgangsrecht wordt door de diverse partijen over het algemeen duidelijk gesteund. Wel vinden meerdere partijen het lastig te doorgronden. Ze vragen om meer uitleg en hulpmiddelen zodat het straks voor iedereen duidelijk is hoe ze met de nieuwe regels om moeten gaan. Er gebeurt al veel.

Binnen het interbestuurlijke programma "Aan de slag met de Omgevingswet" dat in de zomer van 2015 is gestart, is veel aandacht voor het leren van elkaar. Op verschillende plaatsen in het land worden regelmatig sessies georganiseerd waarbij goede voorbeelden uit de praktijk besproken worden. Tweemaal per jaar wordt iedereen bijgepraat over de laatste stand van zaken rond de omgevingswetgeving. Het overgangsrecht is dan een van de onderwerpen. Daarnaast worden zogenaamde 'slagsessies' georganiseerd. Deze sessies worden, naast andere kanalen, ook benut om de behoeften aan ondersteuning vanuit de uitvoeringspraktijk nader in kaart te brengen. Op deze manier kan de behoefte aan praktijkondersteuning worden betrokken bij de ondersteuning die vanuit Aan de Slag met de Omgevingswet en de koepels geboden wordt aan de uitvoerende overheden. Ook worden de leerervaringen gedeeld op de website www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl.

De wens om het overgangsrecht goed te kunnen doorgronden is logisch en daarom wordt er opnieuw bekeken welke informatie er nog meer beschikbaar kan komen. Dit een blijvend punt van aandacht zijn bij de implementatieondersteuning. Ook wordt de toelichting op het besluit uitgebreid onder andere door beter uit te leggen wat de relatie is tussen de bruidsschat en het Besluit kwaliteit leefomgeving. Ook komt er meer informatie op de website www.omgevingswetportaal.nl.

Bruidsschat

Sommige rijksregels worden straks aan de decentrale overheden overgedragen. Het gaat om regels waarbij vooral de lokale situatie bepaalt welke regel passend is, bijvoorbeeld milieuregels voor horeca of supermarkten. Om te voorkomen dat een rechtvacuüm ontstaat in de overgangsfase voorziet het Invoeringsbesluit in de bruidsschat. Met de bruidsschat worden de rijksregels die worden overgedragen bij inwerkingtreding toegevoegd aan het omgevingsplan en de waterschapsverordening. Uit de consultatie blijkt een brede steun voor de bruidsschat. Zowel de Unie als de VNG en de Afdeling advisering van de Raad van State wijzen op het belang van de bruidsschat voor een gelijkwaardig beschermingsniveau bij inwerkingtreding.

Daarnaast zijn er over de bruidsschat nog wel vragen en opmerkingen. Deze opmerkingen zijn gemaakt door de VNG en een aantal gemeenten en omgevingsdiensten. De vragen gaan bijvoorbeeld over de reikwijdte, de samenhang met het Besluit kwaliteit leefomgeving en het consistent hanteren van begrippen. De keuzes over de reikwijdte van de bruidsschat liggen in het verlengde van eerder gemaakte keuzes bij het ontwerpen van de basisbesluiten. Zo luidt de hoofdkeuze bij het ontwerpen

van de bruidsschat: een onderwerp dat niet langer geregeld wordt in de rijksregels, wordt geregeld in de bruidsschat zodat bij inwerkingtreding geen lacune ontstaat.

De meeste regels uit de bruidsschat zijn een goede invulling van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Alleen voor de instructieregels over onderwerpen geluid, geur en trillingen is dat niet helemaal mogelijk. Voor de instructieregels zijn namelijk diverse harmoniseringen doorgevoerd. Het direct doorvertalen van die harmonisering naar de bruidsschat zou geen neutrale omzetting van de huidige rijksregels zijn. Daarbij is het juist voor deze onderwerpen belangrijk dat lokaal wordt afgewogen wat passende regels zijn voor de specifieke lokale omstandigheden. Om duidelijk te maken hoe de samenhang tussen de bruidsschat en de BKL-instructies bedoeld is, is op verschillende plaatsen in het Invoeringsbesluit de relatie tussen beiden verduidelijkt.

Het consistent gebruik van begrippen is op basis van de reacties gezien en waar nodig aangepast.

Vooraf medewerkers van gemeenten en omgevingsdiensten zullen straks met de bruidsschat in het omgevingsplan gaan werken. Daarom is met afgevaardigden van die organisaties in maart 2019 een extra sessie georganiseerd. Dat heeft geleid tot enkele aanpassingen in de artikelen en de toelichting van de bruidsschat.

Ook de onderdelen bouwen en geluid in de bruidsschat leidden tot vragen door verschillende partijen. Vooral het begrip geluidgevoelig gebouw en het buiten beschouwing laten van stemgeluid riep vragen op. Naar aanleiding van de consultatie zijn de teksten aangepast.

Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)

Diverse partijen informeren naar de manier waarop het DSO wordt gemaakt en waar nader informatie te vinden is over de besluitvorming in het traject van de uitbouw van de landelijke voorziening. De nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit is aangevuld om dit te verduidelijken. Daarnaast zal de Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijkrelaties de Kamer en gebruikers blijven informeren over de voortgang. Ook wordt actuele informatie bijgehouden op: www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl. De wijze waarop besluiten worden genomen, overigens, is afgesproken in de beheerovereenkomst voor het Digitaal Stelsel Omgevingswet Landelijke Voorziening dat op 18 december 2018 is gesloten. Specifieke wensen met betrekking tot bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van informatie kunnen bij het interbestuurlijke overleg worden ingebracht.

Vergunningvrij bouwen

De VNG, het IPO, diverse gemeenten en de Omgevingsdienst NZKG hebben opmerkingen gemaakt over de complexiteit van de regels rond vergunningvrij bouwen. Mede naar aanleiding van deze reacties zijn de regels aangepast. Voor erfafscheidingen en bijbehorende bouwwerken bepalen gemeenten voortaan of een vergunningplicht geldt in het omgevingsplan en welke regels in het omgevingsplan er gelden voor deze bouwwerken. Op deze manieren kunnen gemeenten beter rekening houden met de specifieke situatie ten aanzien van geluid, geur en trilling en de bescherming van werelderfgoed. Bij inwerkingtreding zijn deze bouwwerken via de bruidsschat vergunningvrij.

De Federatie grote monumentengemeenten en diverse gemeenten zijn bezorgd over de consequenties van de verruimde mogelijkheid van vergunningvrij bouwen in de omgeving van beschermde stads- of dorpsgezichten. Daarom is de toelichting aangepast en verduidelijkt dat gemeenten bij het aanpassen van de regels gebonden zijn aan de doelen van de wet en de instructieregels of instructies die gelden voor onder meer de bescherming van cultureel erfgoed.

Overige reacties

Verschillende organisaties, waaronder de Nederlandse Vereniging Duurzame Energie (NVDE), Netbeheer Nederland en TenneT vragen aandacht voor de relatie tussen het omgevingsrecht en de energietransitie. Gevraagd wordt de wetgeving "transitieproof" te maken. Ze noemen daarbij onderwerpen die belangrijk zijn voor de energietransitie maar die niet direct te maken hebben met de artikelen uit het concept Invoeringsbesluit. Zo vraagt de NVDE aandacht voor constructieve eisen voor daken in verband met zonnepanelen. Naast de energietransitie zijn er overigens op dit moment nog meer beleidsonderwerpen op het gebied van de fysieke leefomgeving die nog in ontwikkeling zijn en die nog niet in het Invoeringsbesluit zijn terug te vinden. Nieuwe onderwerpen die nog in ontwikkeling zijn kunnen pas in het omgevingsstelsel worden opgenomen als duidelijk is hoe dit beleid eruit ziet en helder is welke regels daarvoor nodig zijn. Vervolgens zullen de aanpassingen in het omgevingsstelsel worden opgenomen via aparte wijzigingssporen. Dit is nader toegelicht in Hoofdstuk 9 van het algemeen deel van de nota van toelichting.

Tot slot

In hoofdstuk 9 van de nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit is een uitgebreide beschrijving opgenomen van de totstandkoming van het Invoeringsbesluit en de manier waarop met alle reacties is omgegaan.