



Reactie op consultatieversie Invoeringsbesluit Omgevingswet

De reactie is in 5 delen opgesplitst.

1. Overgangsrecht

a. Meer duidelijkheid gewenst dat eisen voor bedrijven op moment van invoering niet anders worden als bedrijf noch omgeving wijzigt. In verreweg de meeste gevallen zal op moment van invoering van de nieuwe Omgevingswet een bedrijf niet willen wijzigen en wordt er in de omgeving ook niets gewijzigd. De nieuwe omgevingswetgeving is met vigerende AMvB's en ministeriële regelingen veelal gekozen is bij de vele 'deelonderwerpen' voor één formulering, definitie, omschrijving uit de vele die er steeds in de verschillende AMvB's en ministeriële regelingen stonden, lopen bedrijven -ondanks dat dit bedoeld is als beleidsneutrale versimpeling- het risico dat er bij de vergunningverlening, melding en handhaving door de gemeente-/provincie-/Waterschaps-/RUD-ambtenaar toch een andere uitleg aan de anders (dan nu) geformuleerde verplichtingen gegeven wordt. Dit zou onnodig veel discussies, ruis en kosten opleveren voor en na de invoering van de Omgevingswet, die helemaal niet beoogd is.

Daarom het nadrukkelijke verzoek om zo helder mogelijk taalgebruik in dit Invoeringsbesluit én de overheidsvoorlichting voorafgaand aan de inwerkingtreding van de nieuwe Omgevingswet: dat alle bedrijven conform huidige regelgeving gevestigd zijn en huidige eisen naleven, er van uit kunnen gaan dat zij op moment van invoering van de nieuwe Omgevingswet niets hoeven te doen of te wijzigen in hun bedrijf. Deze duidelijkheid geeft rust en maakt straks de Omgevingswet-communicatie aanzienlijk simpeler. Want dan kunnen we ons concentreren op 'natuurlijke momenten' dat een bedrijf iets in het bedrijf wil wijzigen óf er iets in de omgeving wijzigt wat voor het bedrijf relevant is en waardoor het bedrijf met de nieuwe omgevingswetgevingseisen (al dan niet via Omgevingsplan of anderszins) met andere eisen geconfronteerd wordt.

Sinds jaar en dag is één van de grootste regeldruk frustraties en oorzaak van regeldrukkosten voor het bedrijfsleven: wijzigende regelgeving. Bedrijven hebben dan alles voor elkaar, alles geregeld en dan wordt de regelgeving gewijzigd met veel initiële extra regeldrukkosten om 'alles weer te laten voldoen aan de nieuwe wetgeving'. Met de invoering van de nieuwe Omgevingswet kunnen we heel veel onnodige regeldrukkosten, -tijd en frustratie voorkomen door heel duidelijk te maken als je nu alles naleeft, hoef je op moment van invoering niets extra's te doen. Als we dit niet goed regelen en communiceren, ben je gelijk alle draagvlak kwijt voor deze dereguleringslag. Het zou simpeler en eenvoudiger worden, maar bedrijven krijgen in plaats daarvan gelijk veel onnodige ruis, discussies en kosten.

b. Art. 8.1.5 (Overgangsrecht): Moet een besluit eerst onherroepelijk worden (tweede en derde lid), voordat op grond van vierde lid het van rechtswege vervalt als geen

bevoegdheid ontstaat? Gelet op jurisprudentie omtrent vervallen procesbelang, mogelijk geen probleem, zij het dat ondernemers op kosten/met schrik worden opgezadeld als vooraf duidelijk is dat het nadien komt te vervallen. Praktischer is om het gewoon te regelen door in tweede en derde lid op te nemen: 'tenzij het vierde lid geldt na het onherroepelijk worden.'

Is volledig afgedekt dat een type B-inrichting waarvoor thans maatwerkvoorschriften gelden, straks niet-vergunningplichtig blijft, maar dat gelet op decentrale of rijksregels, toch deze maatwerkvoorschriften als vergunningvoorschriften hebben te gelden, terwijl er geen vergunningplicht bestaat...? Denk bijv. aan geluid.

c. Discrepantie Invoeringswet en Invoeringsbesluit Omgevingswet.

Op grond van de artt. 4.3 tot en met 4.5 van de Invoeringswet is er wat betreft overgangsrecht een onderscheid tussen besluiten op aanvraag en ambtshalve besluiten. Besluiten op aanvraag: moment van aanvraag bepaalt toepasselijk recht.

Ambtshalve besluiten: moment terinzagelegging (UOV) of mogelijkheid zienswijze op concept (reguliere procedure) bepaalt toepasselijk recht.

Dit onderscheid is niet terug te vinden in art. 8.1.5, tweede en derde lid, van het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Althans, daar komt de mogelijkheid dat maatwerkvoorschriften op aanvraag worden gesteld niet terug. Moment terinzagelegging (UOV) of mogelijkheid zienswijze op concept (reguliere procedure) bepaalt toepasselijk recht.

d. Dat het toepasselijk recht bij ambtshalve besluiten volgens de reguliere procedure (niet UOV) wordt bepaald door artikel 4:8, maakt het niet eenvoudig in de volgende situaties. Wat in geval ten onrechte geen toepassing wordt gegeven aan artikel 4:8 van de Awb, dan wel dat ten onrechte toepassing is gegeven aan een van de in artikel 4:11 van de Awb neergelegde uitzonderingen? Vaste jurisprudentie van de Afdeling is namelijk dat dit gebrek in beginsel hersteld kan worden in de bezwaarschriftprocedure en aldus toepassing kan worden gegeven aan artikel 6:22 van de Awb (passeren gebreken). Dit betekent praktisch dat een bestuursorgaan kan besluiten of wel of niet het nieuwe recht van toepassing is.

2. Bruidsschat

a. In algemene zin lijkt in de Bruidsschat de overgang tussen nu eisen door rijk naar straks eisen op lokaal niveau goed geregeld te zijn, zonder in een lacune te vallen bij deze overgang naar het nieuwe wettelijk regime. 'In algemene zin', want niet uit te sluiten is namelijk dat sommige bedrijven nu legaal meer ruimte hebben op geluid-, trilling-, geur- of een van de andere gebieden waar de Bruidsschat over gaat. Hetzij door huidig maatwerkvoorschrift, hetzij anderszins. Het is -zeker voor de ondernemer die het aangaat- niet duidelijk in dit Invoeringsbesluit dat ook deze ondernemers hun huidige verruimde rechten blijven behouden. Als hiervoor gedeeltelijk een beroep gedaan moet worden op art. 8.1.5 (Overgangsrecht) lijkt het wenselijk dat dit duidelijk gemaakt wordt op een wijze dat de ondernemer en de handhaver het snapt zodat evt. onnodige discussies tussen die twee vermeden worden.

b. Wanneer is sprake van een rechtmatig verrichten van een activiteit voor inwerkingtreding Omgevingswet? Lees: is het noodzakelijk dat een melding moet zijn verricht? Of is een activiteit rechtmatig als het onder het huidige recht planologisch is toegestaan? Het kan zo zijn dat een bestaande situatie milieutechnisch wellicht nu niet aan de normen Activiteitenbesluit voldoet, maar wordt daar nu niet over geklaagd. Hoe zit dit dan straks? Bijv. t.a.v. geluid, trilling of geur wordt namelijk in geval een activiteit die rechtmatig werd verricht voor inwerkingtreding Omgevingswet een andere definitie van geluidgevoelig, trilling-gevoelig en geurgevoelig gebouw gebruikt.

3. DSO

a. Is er sprake van gebruiksvriendelijk DSO voor kleinbedrijf?

Een in het regeerakkoord vermelde MKB-Toets zou hier op zijn plaats zijn, omdat het nu vooral overheden en ICT-professionals zijn die zich met deze DSO-ontwikkeling bezig houden. Voor de goede invoering van de Omgevingswet is het noodzakelijk dat de grootste groep bedrijven in Nederland (99 % van alle bedrijven is < 50 medewerkers én 96 % is <10; bijna voor al deze bedrijven geldt dat Omgevingswet noch DSO hun corebusiness is) goed uit de voeten kan met dit DSO, op alle voor de bedrijven belangrijke onderdelen.

b. Op blz. 107 van Deel 6 staat vermeld dat initiële DSO gelijkwaardig moet zijn aan huidige OLO, AIM en www.ruimtelijkeplannen.nl. Verzuimd hierbij is te vermelden dat ook een 'digitale regelhulp' nodig is voor de in Bbl opgenomen algemene brandveiligheids-/gebruiksvoorschriften, zoals daar nu ook een hulpmiddel voor is.

c. De wetgeving is ondanks de toegezegde versimpeling veel en veel te ingewikkeld voor het bedrijfsleven en zeker het kleinbedrijf om zonder digitale hulpmiddelen te kunnen weten wat de verplichtingen en voorwaarden zijn. DSO is in die zin cruciaal voor de bedrijven om te kunnen werken met de 'omgevingswetgeving'. Hierbij is ook cruciaal -als we echt inzetten op dit digitale spoor- dat de ondernemer-gebruiker van het DSO ook echt zeker kan zijn dat als hij/zij een vragenboom invult (zoals dat her en der beoogd wordt in het DSO) dat de uitkomst aan alle eisen en voorwaarden ook uitputtend is. Ook de omgevingsplannen moeten in het DSO zijn verwerkt bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het kan toch niet zo zijn als de ondernemer bijvoorbeeld alles naleeft dat hij/zij aan algemene milieu-eisen en brandveiligheidseisen krijgt aangereikt (en waarvoor vaak dure investeringen worden gedaan), dat dan de handhaver van gemeente/brandweer/RUD ineens met aanvullende en/of afwijkende eisen komt. Evenzo moet de ondernemer bij het raadplegen van de mogelijkheden, onmogelijkheden en risico's in het omgevingsplan zeker zijn dat hij/zij het volledige plan voorgeschiedt krijgt met alle evt. 'mitsen en maren' (voor laatste punt zie ook d. hieronder). Handhavers zijn niet aangesloten bij de 'Strategische klankbordgroep digitalisering Omgevingswet' en dat doet vermoeden (en werd ook gelijk bevestigd in een DSO-pilot) dat deze handhavers een eigen 'handhavingslijst' willen gaan hanteren die naar alle waarschijnlijkheid niet volledig aansluit op de 'actielijst' die uit de DSO-hulpmiddelen rolt. Dat is niet wenselijk, omdat de opzet zou moeten zijn dat ook de handhavers zich aan de uitkomsten van DSO committeren.

d. Digitale versie van het omgevingsplan en alle aanvullingen en wijzigingen moeten direct zichtbaar zijn op/via de in DSO getoonde kaart. We gaan o.a. via de Omgevingswet voor één loket én dan moet het op dit punt ook echt één loket zijn. Hierin past absoluut niet, wat o.a. vermeld staat op blz. 108 van Deel 6, t.w. 'Eind 2018 wordt in interbestuurlijk overleg besloten of ook de kennisgevingen van de vergunning voor een buitenplanse omgevingsactiviteit die na inwerkingtreding van de Omgevingswet worden verleend, via de landelijke voorziening van het DSO worden ontsloten.'

Mede naar aanleiding van hetgeen vermeld staat op blz. 118 in Deel 6

'overbruggingsfunctie kadaster': voor de leesbaarheid van de ondernemer-gebruiker is het van belang hoe de oude én nieuwe omgevingskaarten vorm worden gegeven. Het gevaar dreigt dat de combinatie van nieuw en oud in één kaart onleesbaar wordt. Is het een goed idee om de oude plannen op de oude wijze inzichtelijk te blijven maken via de oude digitale omgeving waar je naar doorgelinkt zou kunnen worden?

Ook moet bij de andere 'digitale hulpmiddelen' (denk vooral aan die nodig zijn voor de milieu-/omgevingseisen en brandveiligheids-/gebruikseisen) zeker zijn dat deze actueel zijn en de 'regelgever' niet sneller is dan de 'softwarebouwer' aan kan.

En van groot belang voor de ondernemer-gebruiker is dat hij/zij via één loket, één vragenboom alle algemene milieu-/omgevingseisen krijgt te zien, óók nu de Omgevingswet in plaats van 1 'plek' (Activiteitenbesluit'), 2 plekken 'creëert, t.w. Bal én omgevingsplan.

Op blz.109 van Deel 6 staat vermeld dat de bestuursorganen die de toepasbare regels opstellen, zelf mogen beslissen of ze die toepasbare regels (de vragenbomen) beschikbaar stellen. Dat lijkt niet wenselijk voor de gebruiksvriendelijkheid. In de huidige uitwerking van het DSO en o.a. bij de Strategische Klankbordgroep Digitalisering Omgevingswet wordt ook door sommige overheidspartijen voorgesteld om de eerste versie van het DSO (lees: die op moment van invoering Omgevingswet) te beperken tot de zgn. topactiviteiten. Hiermee lijkt afgedongen te worden aan de toezeggingen die er naar aanleiding van het zgn. BIT-advies in de Tweede Kamer zijn gedaan over het 'serviceniveau' wat o.a. bedrijfsleven mag verwachten bij 'initiële' oplevering DSO.

e. Historie. In de toelichting wordt ook niet duidelijk gemaakt dat het DSO de historie bij gaat houden van de regelgeving (wetgeving, omgevingsplannen, -visies, projectbesluiten ed, als ook allerhande normering waarnaar verwezen wordt). In veel situaties is het 'oude recht' van toepassing en dat moet dan ook digitaal terug te vinden zijn. Slechts een voorbeeld daarvan is dat het Bbl voor gebouwen bij 'bestaande bouw' een ander regime kent dan bij nieuwbouw. Veelal zijn de eisen hier de (nieuwbouw)eisen zoals die golden op moment van bouw (vergunningverlening) in het (verre) verleden en de eisen zijn de laatste tientallen jaren her en der nogal gewijzigd/aangescherpt en zullen dit ook waarschijnlijk in de toekomst blijven doen.

Daardoor is ontsluiting van historische eisen van vóór en ná de invoering van de Omgevingswet van belang.

f. Voor de ondernemer-gebruiker is het ook een must dat de digitale regelhulpen in DSO ook het overgangsrecht laten zien en dat niet dit overgangsrecht wordt weggelaten ten behoeve van de eenvoud/besparen van ICT-kosten.

4. Wijzigingen AMvB's

Bal

a.Art. 3.27, tweede lid, onder b: Wat is de reikwijdte van 'locatie waar een milieubelastende activiteit wordt verricht'?

b. In paragraaf 3.2.1 zijn regels opgenomen over het exploiteren van een (grote) stookinstallatie. De paragraaf wordt aangevuld met regels over het exploiteren van kleine en middelgrote stookinstallaties. De rijksoverheid stelt regels voor de luchtemissies van stookinstallaties mede ter uitvoering van Europese regelgeving die beoogt om een gelijk speelveld en gelijk beschermingsniveau in Europa te waarborgen. De stookinstallaties met een nominaal thermisch ingangsvermogen van 1 tot 50 MW vallen onder Richtlijn (EU) 2015/2193 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 inzake de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door middelgrote stookinstallaties (PbEU 2015, L 313) (verder te noemen: mcpd) en zijn momenteel geïmplementeerd in het Activiteitenbesluit milieubeheer en de Activiteitenregeling milieubeheer.

Hier is toch een discrepantie met bestaande beleid en nieuwe grenswaarden voor bestaande installaties (zie <https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/stookinstallaties/kleine-en/emissiegrenswaarden/bestaande/>

Niet alle bestaande stookinstallaties hoeven per direct te voldoen aan de emissiegrenswaarden uit paragraaf 3.2.1. van het Activiteitenbesluit. In het Activiteitenbesluit is het overgangsrecht per type stookinstallatie opgenomen. Het overgangsrecht geldt voor bestaande standaard stookinstallaties die voor 20 december 2018 zijn geplaatst. In het hulpmiddel ABees zijn alle overgangsrechten, emissiegrenswaarden en uitzonderingen per type stookinstallatie opgenomen. Het overgangsrecht is ieder geval afhankelijk van het vermogen:

- Op 1 januari 2025 moeten grotere bestaande installaties (5-50 MW) voldoen
- Op 1 januari 2030 moeten kleinere bestaande installaties (<5MW) voldoen

Voor glastuinbouwbedrijven die voor CO₂-bemesting extern kooldioxide inkopen of bedrijven in de offshore gelden de emissie-eisen per 1 januari 2019. DCMR heeft hiervoor in samenwerking met LTO, leveranciers van motoren en SCR's, RWS-Infomil en de omgevingsdienst Haaglanden een handleiding opgesteld.

In de consultatieversie van het Invoeringsbesluit Omgevingswet – deel 5 staat in de Transponeringstabel Activiteitenbesluit milieubeheer (bl. 258) echter vermeld dat voor stookinstallaties geen overgangsrecht nodig is.

De emissiegrenswaarden voor installaties voor regeneratie van glycol zijn niet van toepassing bij installaties voor regeneratie van glycol die voor 1 januari 2016 in gebruik waren. De emissiegrenswaarden uit de vergunning blijven tot 1 januari 2019 van toepassing.

c. Wat betreft stookinstallaties dient paragraaf 4.31 ter implementatie van EU-richtlijn over middelgrote stookinstallaties. Echter, er lijkt sprake van een 'nationale kop' ten aanzien van kleine stookinstallaties. Dat is niet wenselijk en ook niet in overeenstemming met de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de Omgevingswet.

In artikel 4.431a van het Bal wordt namelijk niet bepaald dat het toepassingsbereik van de paragraaf alleen ziet op middelgrote stookinstallaties (> 1 MW). Onduidelijk is of deze paragraaf ook voor een particulier geldt met bijv. een cv-ketel; er wordt namelijk gesproken over het 'exploiteren' van een stookinstallatie, waarbij volgens de NvT sprake is van het daadwerkelijk gebruiken van een stookinstallatie. Echter, particulier gebruik is niet uitgezonderd.

Op grond van artikel 4.431b, vijfde lid, van het Bal zijn kleine stookinstallaties wel uitgezonderd van de meldingsverplichting, maar niet van bijv.

- 1) de in artikel 4.431c opgenomen informatieverplichting om het bevoegd gezag enkele gegevens te verstrekken
- 2) de in artikel 4.431h, tweede lid, van het Bal opgenomen maandelijkse registratieverplichting van het aantal gebruiksuren
- 3) de in artikel 4.431t opgenomen meetplicht voor kleine stookinstallaties elke vier jaar (art. 4.431w, vierde lid, van het Bal); wel twee weken vooraf bevoegd gezag informeren (art. 4.431v van het Bal)
- 4) de in artikel 4.431ai opgenomen keuringsplicht (eens per 2 (niet-gasgestookt) of 4 (gasgestookt) jaar door een SCIOS-gecertificeerde onderneming incl. verslag- (art. 4.431aj), onderhouds- (art. 4.431ak) en afmeldverplichting (art. 4.431al).

Tevens kunnen voor kleine stookinstallaties emissiegrenswaarden gelden o.g.v. bijv. artikel 4.431l. Voor de goede orde: thans bevat het Activiteitenbesluit ook al emissiegrenswaarden voor kleine stookinstallaties en deze zijn overgenomen in het Bal. Tot slot geldt dat in artikel 4.431f van het Bal is bepaald dat iedere stookinstallatie, ongeacht de gebruikte brandstof, wordt gevuld en geleegd boven een aaneengesloten bodemvoorziening met het oog op het voorkomen van verontreiniging van de bodem met vloeibare brandstof.

Bkl

a. In paragraaf 5.1.4.4 Trillingen van het Bkl, evenals in paragraaf 2.3.5 van de bruidsschat wordt ten aanzien van trillingen aangesloten bij de_SBR richtlijn B: hinder voor personen. Afwijkend daarvan is echter dat trillingen uitsluitende in trillinggevoelige gebouwen/ruimten als bedoeld in de artikelen 5.80 en 5.81 van het Bkl worden beschouwd. In SBR richtlijn B worden ook andere gebouwfuncties benoemd.

b. Artikel 5.65, vierde lid, van het Bkl: zinnen kloppen niet.

c. Artikel 8.103 van het Bkl: plicht tot wijziging of zelfs intrekking onherroepelijke omgevingsvergunning omgevingsplanactiviteit als activiteit niet kan worden toegelaten in een omgevingsplan o.g.v. hoger recht. Wat als het hoger recht wijzigt tussen verlening omgevingsvergunning en opnemning omgevingsvergunning in omgevingsplan? Is het gelet op de rechtszekerheid van de aanvrager van een omgevingsvergunning omgevingsplanactiviteit niet beter om aan de minister / GS de bevoegdheid tot een reactieve aanwijzing te geven voor een omgevingsvergunning omgevingsplanactiviteit, die al dan niet onder voorwaarden uitgeoefend kan worden?

d. In artikel 3.144, eerste lid, aanhef en onder b worden als milieubelastende activiteiten aangewezen: het onderhouden, repareren en schoonmaken van vaartuigen, waarbij is opgenomen 'als dat geheel of gedeeltelijk op de wal gebeurt'. Er zijn echter scheepswerven die alleen beschikken over een drijvend dok, of althans een dok in de waterkolom. De vraag is of die activiteiten niet meer zijn aangewezen als 'scheepswerf' en of dit tevens betekent dat voor die activiteiten geen vergunning meer is vereist, dan wel dat onder 'geheel of gedeeltelijk op de wal' ook dokactiviteiten moeten worden begrepen.

5. Overig

a. Art. 8.1.3 (Overgangsrecht): moet 'Activiteitenbesluit milieubeheer' niet zijn (titel 17.1) Wet milieubeheer?

b. art. 8.2.5 (Overgangsrecht): Moet vermelde art. 4.29 niet zijn art. 4.30 Invoeringswet Omgevingswet?

c. Art. 4.366 (afval: niet verwijderen of nuttig toepassen) is lastig te begrijpen. Wat wordt hier nu bedoeld? Graag verduidelijken.

d. In art. 4.472 staan de afstanden vermeld tot kwetsbare objecten bij LPG-verkoop. In de stukken valt te lezen dat LPG-verkoop geen vergunningsplichtige activiteit meer is maar een meldingsplichtige activiteit. Het houdt onder meer in dat het Bevoegd Gezag informatie ontvangt over de doorzet van LPG. Wat betekent dit voor de vergunde doorzet op jaarbasis? Dit zijn immers verworven rechten uit het verleden die niet door het Bevoegd Gezag kunnen worden ingeperkt als het van vergunningsplichtige naar een meldingsplichtige activiteit gaat. In het verleden vergunde rechten dienen te worden gerespecteerd. Graag hierover duidelijkheid.

e. Art. 4.978a (bodem: financiële zekerheid) en art. 4.999a (bodem: financiële zekerheid) formuleren het thema financiële zekerheidsstelling net even anders dan het huidige artikel 2.24 van het Activiteitenbesluit. In het huidige artikel is met de terminologie '**door verzekering of anderszins**' reeds geen vorm voorgeschreven waarin financiële zekerheid moet worden gesteld. Wel is duidelijk dat dit in ieder geval door verzekering kan en, zoals ook in de Nota van Toelichting op het Bal is opgemerkt, is stichting CoFiZe ook een geschikte vorm. Echter, door het niet opnemen van de zinsnede 'door verzekering of anderszins' in de genoemde artikelen van het Bal in combinatie met de zin 'Het verdient aanbeveling om over de vorm van financiële zekerheidsstelling overleg te voeren met het bevoegd gezag', als opgenomen in de Nota van Toelichting, blz. 616, kan het bevoegd gezag ook andere vormen van financiële zekerheid verlangen

dan een verzekering of aansluiting bij CoFiZe, die nadelig zijn voor de liquiditeitspositie van de desbetreffende bedrijven. Discussie over de toereikendheid van een vorm van financiële zekerheid is niet wenselijk. Opname van de huidige zinsnede 'door verzekering of anderszins' is dan ook zeer gewenst, zodat duidelijk uit de tekst van het Bal voortvloeit en aldus is gewaarborgd dat de bestaande vormen van financiële zekerheid toereikend zijn.

12 december 2018,

BOVAG
Detailhandel Nederland
Koninklijke Metaalunie
LTO Glaskracht Nederland
NOVE
NRK
NVZ
Vereniging ION
VIV
VLK
VVVF