

Totstandkoming besluit en consultatie

Totstandkoming besluit

Bij de totstandkoming van dit besluit is een veelheid aan organisaties en partijen betrokken geweest. In artikel 23.5 van de wet is de betrokkenheid van het parlement voor dit besluit via de voorhangprocedure geregeld. Daarnaast hebben ook veel maatschappelijke organisaties en partijen uit de uitvoeringspraktijk inbreng geleverd voor de ontwikkeling van dit besluit, zowel tijdens de formele consultatie als op andere momenten in het proces. In deze paragraaf worden de processen voor de informele en formele consultatie en de voorhang in het parlement beschreven. Daarna worden in de tweede paragraaf een aantal centrale onderwerpen uit de consultatie uitgelicht. De wijze waarop de consultatie per hoofdstuk zijn verwerkt wordt nader toegelicht in de derde paragraaf.

Informele consultatie

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 werden kennis en ervaringen uit de praktijk op veel manieren betrokken bij de ontwikkeling van de ontwerpversie van de AMvB's onder de Omgevingswet. Er heeft veelvuldig overleg plaatsgevonden met de medeoverheden, het bedrijfsleven, de wetenschap en belangenorganisaties op het gebied van milieu, natuur, landschap, erfgoed, landbouw, recreatie en water, en met het Overlegorgaan Infrastructuur en Milieu (OIM). In zogenoemde "botsproeven" werden de belangrijkste onderdelen van de AMvB's nadrukkelijk getest met praktijkcases. Hierbij was een brede vertegenwoordiging vanuit die praktijk betrokken. Voorafgaand aan de toetsing en consultatie is dit besluit samen met de drie andere AMvB's in de preconsultatie doorgelicht door de bestuurlijke koepels, de stichting Natuur&Milieu, VNO-NCW en het OIM. Dit gehele proces heeft veel verbetervoorstellen opgeleverd. De AMvB's werden tussentijds regelmatig aangescherpt met resultaten van deze overleggen, botsproeven en commentaarrondes.

Formele consultatie

In periode 1 juli tot en met 16 september 2016 heeft de internetconsultatie op de ontwerp-AMvB's plaatsgevonden en de formele toetsing was van 1 juli tot en met 1 oktober 2016. In het totaal hebben circa 250 organisaties en individuen gebruik gemaakt van de consultatiemogelijkheid, waaronder VNO/NCW, de Stichting Natuur en Milieu, de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM), de Commissie voor de Milieueffectrapportage (Commissie mer), Omgevingsdienst NL, het Overleg Platform Bouwregelgeving (OPB), het Overleg Infrastructuur en Milieu (OIM), Vereniging van Waterbedrijven (VEWIN), de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI), ProRail, Brandweer Nederland, GGD Nederland en GHOR Nederland, Geonovum, de Federatie Grote Monumentengemeenten (FGM) en het College van Rijksadviseurs (CRA). Ook zijn de ontwerp-AMvB's vanwege de code Interbestuurlijke Verhoudingen voorgelegd aan het IPO, de VNG en de UvW. De wijze waarop de consultatiereacties zijn verwerkt in dit besluit en de toelichting is in onderstaande paragraaf toegelicht. Tijdens de consultatie zijn ook reacties ingediend over de invoeringsregelgeving, de implementatie en het Digitaal Stelsel Omgevingswet ingediend. Deze reacties worden betrokken bij de trajecten voor die onderdelen van het stelsel.

Gelijktijdig met de consultatie werden de ontwerp-AMvB's onderworpen aan een toets op administratieve en bestuurlijke lasten door het Adviescollege toetsing regeldruk, op milieueffecten door het RIVM en op gevolgen voor de rechtspraak door de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Centrale thema's in de consultatiereacties

De toetsversies van de AMvB's zijn overwegend positief ontvangen. In de consultatiereacties is veel waardering en steun uitgesproken voor de ingeslagen richting met meer samenhang en flexibiliteit in de regelgeving, een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving en het vroegtijdig betrekken van burgers, bedrijven en belanghebbenden. Veel partijen hebben aangegeven dat het werken met aanvullingswetten voor grote beleidswijzigingen het lastig maakt om in de consultatiefase al een overkoepelend oordeel te geven. De regering begrijpt dit, maar hecht aan een zorgvuldige behandeling van deze wijzigingen in het parlement in eigenstandige trajecten.

Hoewel de meeste punten uit de toetsing en de consultatie gingen over specifieke en veelal technische aspecten, was er ook een aantal centrale thema's uit de consultatiereacties te destilleren. Dit zijn de thema's afwegingsruimte voor gemeenten, sturen op gebruiksruimte, gezondheid, complexe bedrijven, participatie, energietransitie en digitaal stelsel Omgevingswet. Voor zover deze centrale thema's ook voor dit besluit relevant zijn worden ze hieronder toegelicht.

Afwegingsruimte voor gemeenten

Veel organisaties hebben bij de consultatie gereageerd op de bestuurlijke afwegingsruimte. Het bedrijfsleven was enerzijds zeer positief over de grotere flexibiliteit vanwege de mogelijkheden voor nieuwe bedrijven en bedrijfsactiviteiten. Anderzijds pleitten bedrijven voor terughoudend gebruik van dit instrumentarium door gemeenten voor een gelijk speelveld. Gemeenten hebben positief gereageerd op de extra bestuurlijke afwegingsruimte, maar hadden vragen over de wijze waarop dit kan worden ingezet. Ook waren er zorgen over mogelijke lastenverzwaringen en beroepsprocedures. De Stichting Natuur&Milieu, de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit en de Brabantse Milieufederatie waren bezorgd over de waarborgen voor een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Actal wees op de mogelijke gevolgen voor regeldruk en lastenvermindering.

De consultatiereacties waren samen met de in het kader van de voorhang aangenomen moties aanleiding om de mogelijkheden en de grenzen van bestuurlijke afwegingsruimte in het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving op een aantal punten verder te verduidelijken, en op een enkel punt aan te scherpen. Zo is nu bepaald dat voor de geluidbelasting van tijdelijke geluid gevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties de gemeente moet bezien of de geluidbelasting veroorzaakt door activiteiten aanvaardbaar is¹. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor het tijdelijk gebruik van leegstaande kantoren als woningen. Ook is in de nota van toelichting van het Besluit kwaliteit leefomgeving verduidelijkt wat, gelet op de Algemene wet bestuursrecht, verwacht wordt bij de motivering van een besluit om af te wijken van de grenswaarden en dat de afwijking niet langer duurt dan noodzakelijk is². Voor decentrale omgevingswaarden is duidelijker toegelicht dat decentrale overheden een besluit tot het stellen van omgevingswaarden en regels ter realisatie daarvan weloverwogen moeten nemen. In de tekst van het Besluit kwaliteit leefomgeving is daarbij expliciet gemaakt dat hier ook de economische effecten bij moeten worden betrokken³. In algemene zin is verder naar aanleiding van de consultatie in de toelichting bij dat besluit veel aandacht besteed aan de toepassing van de afwegingsruimte bij de regels voor geluid. Ook is de provinciale afwegingsruimte voor zwemwater en het natuurnetwerk Nederlands verhelderd.

De bestuurlijke afwegingsruimte bij het Besluit activiteiten leefomgeving bestaat uit de mogelijkheden voor maatwerk. Volgens de regering is de inzet van maatwerk essentieel voor de vereenvoudiging van regels, de vermindering van regeldruk en het bereiken van een balans tussen beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Naar aanleiding van de consultatiereacties is een beperking op het stellen van maatwerkvoorschriften over meet- en rekenmethoden geschrapt voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten op het oppervlaktewater of een

¹ Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 74.

² Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 73.

³ Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 57.

zuiveringstechnisch werk. Verder zal de regering, ook naar aanleiding van de consultatie en ter uitvoering van de motie van de leden Cegerek en Veldman het effect van decentrale afweegruimte op het gelijke speelveld, de regeldruk voor bedrijven en het beschermingsniveau opnemen als onderdeel van de implementatie-monitor⁴. Daarnaast is de bevoegdheid om gegevens op te vragen ter voorbereiding van een besluit over ambtshalve maatwerk ingeperkt (op dezelfde wijze als voor het actualiseren van vergunningplichtige gevallen is geregeld in de Omgevingswet).

Energietransitie en doelmatig gebruik van energie

Diverse organisaties zoals de NVDE, Eneco, de Gasunie, Energie Nederland, NUON, Netbeheer Nederland en Tennet gaven aan dat de Omgevingswet essentieel is voor een goede uitwerking van de energietransitie. Zij vonden dat de AMvB's er in samenhang voor moeten zorgen dat in omgevingsplannen aandacht wordt besteed aan de energie- en klimaatdoelen, inclusief doorvertaling van deze doelen naar de gemeente. Ook zouden de AMvB's veranderingen in energie-infrastructuur soepel moeten faciliteren. De Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied had vragen over energiebesparende maatregelen na 2020 en het niet regelen van de onderzoeksplicht voor grote energieverbruikers (EED) in het Bal.

De regering onderschrijft het belang van de energietransitie, zoals ook blijkt uit de in december 2016 gepresenteerde Energieagenda, en de rol van de Omgevingswet met de bijbehorende AMvB's voor die transitie. In de toelichting van het Bal en het Bbl wordt nu duidelijker uitgelegd dat een nieuw en samenhangend stelsel van energiebesparende regels voor respectievelijk milieubelastende activiteiten en utiliteitsgebouwen zal worden opgenomen. Verder wordt verduidelijkt dat de internationale en nationale afspraken over energiebesparing ook na 2020 worden uitgevoerd en dat daarbij rekening wordt gehouden met lopende ontwikkelingen, zoals de voorziene herziening van de richtlijn energieprestatie gebouwen (EPBD), het Energieakkoord en de Energieagenda. De regels die voortkomen uit deze ontwikkelingen zullen worden opgenomen in het nieuwe stelsel en het is nadrukkelijk niet de bedoeling om de huidige verplichtingen na 2020 te versoepelen. Voor de richtlijn energie-efficiëntie (EED), inclusief de onderzoeksplicht voor grotere energiegebruikers wordt onderzocht op welke manier de implementatie van de richtlijn in het Bbl en Bal vorm kan krijgen. Daarom is gekozen om deze regels met het Invoeringsbesluit te verwerken in de regelgeving.

Digitaal stelsel omgevingswet

Uit de consultatiereacties bleek dat veel partijen belang hechten aan een goede en tijdige digitale ondersteuning bij de uitvoering van de Omgevingswet. Verschillende partijen benadrukken het belang van het digitaal stelsel Omgevingswet (DSO) voor de realisatie van de verbeterdoelen inzichtelijkheid en bruikbaarheid bij de Omgevingswet. Ook wezen diverse partijen in hun consultatiereactie op een reeks aandachtspunten en gebruikerswensen voor het DSO. Onder meer VNO-NCW, de G4 en de G32 geven aan dat zij willen meedenken over de ontwikkeling van het DSO.

De wettelijke borging van het DSO is niet uitgewerkt in de ontwerpversie van de AMvB's, maar wordt vormgegeven in de Invoeringswet en het Invoeringsbesluit. Ook zullen uitvoeringsonderzoeken worden gedaan naar de verschillende onderdelen van het digitale stelsel. Het kabinet zal de aandachtspunten die zijn ingebracht bij de consultatie zoveel mogelijk in die trajecten meenemen en betreft partijen zoals VNO-NCW, de G4 en G32 graag bij de ontwikkeling van het DSO. De opmerkingen die in de consultatie zijn gemaakt over omgevingsdocumenten zijn uiteraard wel betrokken bij de vormgeving van dit besluit en de toelichting.

⁴ Kamerstukken II 2016/2017, , 33 118, nr. 75

Verwerking consultatiereacties in dit besluit

In de reacties die op het ontwerp-Besluit bouwwerken leefomgeving zijn ontvangen in de publieke internetconsultatie en de bestuurlijke consultatie is door veel organisaties ingegaan op het voorgenomen schrappen van de bruikbaarheidseisen voor gebouwen en op de grotere mogelijkheden voor lokaal maatwerk. Daarnaast is op specifieke onderwerpen ingegaan. In het navolgende wordt aangegeven hoe de regering met deze reacties is omgegaan.

Bruikbaarheidseisen gebouwen

Een aantal organisaties, waaronder de VNG, de Branchevereniging voor Nederlandse Architectenbureaus (BNA) en de Woonalliantie (Ieder(in), VACpuntWonen en de Woonbond) hebben in de consultatie aangegeven tegen het (geheel) vervallen van de bruikbaarheidseisen te zijn. Zij vreesden dat dit met name aan de onderkant van de woningmarkt, waar mensen het minder voor het kiezen hebben, zou leiden tot minimale woningen met bijvoorbeeld lage plafonds. Deze opmerkingen betroffen zowel goedkope huurwoningen als projectnieuwbouw en verbouw van woningen.

Door de minister voor Wonen en Rijksdienst is toegezegd de huidige bruikbaarheidseisen van het Bouwbesluit 2012 voor woningen een op een over te nemen in het ontwerp-Besluit bouwwerken leefomgeving en daaraan een gemeentelijke maatwerkmogelijkheid voor versoepeling van die eisen te koppelen. Deze toezeggingen zijn in het voorliggende ontwerp-besluit verwerkt.

Lokale maatwerkruimte bij duurzaamheidseisen

Evenals het Bouwbesluit 2012 bevat dit besluit vooral landelijk uniforme technische regels. Nieuw is de gemeentelijke mogelijkheid om door maatwerkregels in het omgevingsplan strengere eisen aan nieuwe gebouwen te stellen voor de energieprestatie en de milieuprestatie van toe te passen bouwmaterialen. De bouwpraktijk en VNO-NCW hebben aangegeven geen voorstander te zijn van het afwijken van die landelijk uniforme benadering. Lokale verschillen in duurzaamheidseisen kunnen leiden tot gebruik van verschillende materialen, waarmee standaard bouwconcepten minder vaak kunnen worden gebruikt. Dit zou tot verhoging van bouwkosten en minder eenvoudige kwaliteitsborging kunnen leiden. VNO-NCW heeft in dit kader gepleit voor een terughoudend gebruik van deze mogelijkheid door gemeenten en voor een rol van het Rijk om dit in de gaten te houden.

Deze kritiek heeft niet tot aanpassing van het ontwerpbesluit geleid. In het nieuwe stelsel is door de regering nadrukkelijk gekeken naar meer decentrale bestuurlijke afweegruimte nodig en mogelijk is. In dit besluit krijgen gemeenten de mogelijkheid om lokale ambities op het terrein van energiezuinigheid en milieuprestaties te realiseren door strengere lokale eisen te stellen. Dit is al langer een wens van gemeenten en sluit aan bij de decentrale opzet van het nieuwe stelsel. Vanuit het belang van milieu en energiebesparing vindt de regering het van belang om aan deze geïntroduceerde mogelijkheden vast te houden.

Veiligheid en gezondheid

In de consultatieversie van het ontwerpbesluit weken enkele eisen over veiligheid en gezondheid af van die van het Bouwbesluit 2012. De G4, de Branchevereniging Nederlandse Architectenbureaus (BNA), Vereniging bouw- en woningtoezicht Nederland (VBWTN) en NLI ingenieurs hadden daarbij vragen voor zover het de eisen aan daglichttoetreding betrof. BNA, G4, VBWTN, de Nederlandse branchevereniging timmerindustrie en de Koninklijke vereniging van Nederlandse houtondernemingen stelden vragen gesteld over de eisen aan de veiligheid van trappen.

De regering herkent dit commentaar ten aanzien van daglichttoetreding en de veiligheid van trappen. De betreffende eisen zijn in het voorliggende besluit teruggebracht naar het niveau van bescherming zoals opgenomen in het Bouwbesluit 2012.

Specifieke zorgplicht bestaande bouwwerken

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de daarmee samenhangende uitvoeringsregels komt de huidige specifieke zorgplicht van artikel 1a van de Woningwet te vervallen. In afwijking van die huidige zorgplicht omvatte het toepassingsbereik van de specifieke zorgplichten zoals opgenomen in de consultatieversie van dit besluit, niet de straat van bestaande bouwwerken. De G4 heeft bepleit in het ontwerp-besluit alsnog te bepalen dat de eigenaar van een bouwwerk er zorg voor draagt dat als gevolg van de staat van dat bouwwerk geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt. Deze zorgplicht kan naar hun oordeel niet worden gemist aangezien het Bbl niet alle gevaren voor de veiligheid en gezondheid afdekt. De G4 hebben naar het oordeel van de regering hier een terecht punt. De betreffende zorgplicht is inmiddels toegevoegd aan hoofdstuk 3 van dit besluit.