

**Reactie van VNO-NCW en MKB-Nederland op de brief d.d. 9 maart 2012 van de Minister van Infrastructuur en Milieu inzake de stelselherziening omgevingsrecht (Tweede Kamer 2011-2012, 33118, nr 3)**

---

## **I. Algemene opmerkingen**

VNO-NCW en MKB-Nederland pleiten zoals bekend al langer voor een fundamentele wijziging van het omgevingsrecht door een Omgevingswet die de wetten op het gebied van milieu, ruimtelijke ordening, water en natuur bundelt. Die nieuwe wet moet het voor bedrijven mogelijk maken om sneller, goedkoper en duurzaam te ondernemen met behoud van een efficiënte bescherming van de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet moet ook voordelen meebrengen voor MKB-bedrijven, die thans met een beperkt deel van het omgevingsrecht te maken hebben. In de verdere uitwerking van de wet zullen de verbeteringen en besparingen voor het bedrijfsleven overtuigend moeten worden geborgd.

VNO-NCW en MKB-Nederland onderschrijven de hoofdrichting voor een Omgevingswet, zoals die in de brief is geformuleerd. Vanzelfsprekend moet op veel onderdelen nog nadere uitwerking plaatsvinden. De Omgevingswet zal moeten leiden tot een substantiële lastenverlichting voor het bedrijfsleven en het doorzetten van de Elverding-aanpak voor infrastructuur waardoor sneller en goedkoper tot besluiten en realisatie wordt gekomen van plannen voor infrastructuur en andere openbare nutsvoorzieningen. Wij hebben de volgende toetspunten geformuleerd aan de hand waarvan wij die uitwerking en het wetsvoorstel zullen beoordelen:

1. Samenhang door bundeling van alle omgevingswetten, waardoor het gemakkelijker wordt voor ondernemers om de reactie van overheden op hun investeringsbeslissingen tijdig en adequaat te kunnen inschatten.
2. Snellere en betere besluitvorming. Daarbij hoort een overheidsapparaat dat voldoende deskundig is om de Omgevingswet uit te voeren, zoals de RUD's per 1 januari 2013.
3. Zinvol, bruikbaar en realistisch onderzoek, onder meer ten behoeve van vergunning-procedures en projectbesluiten. Daarbij is te denken aan een faciliterende rol van de overheid bij het beschikbaar stellen van reeds bestaande (onderzoeks)gegevens.
4. Versobering en flexibilisering van omgevingsregels.
5. Toekomstbestendigheid waardoor voortdurende veranderingen in de regelgeving worden voorkomen.
6. Een integraal afwegingskader dat suboptimale oplossingen voorkomt. Dat moet niet leiden tot zwaardere eisen en hogere kosten (leges).
7. Een betere aansluiting bij de systematiek en het begrippenkader van het Europese recht. Dat biedt een betere garantie dat nationale koppen worden voorkomen.

Hierna zal nog worden ingegaan op een aantal in het oog springende onderdelen van de brief.

## **II. Specifieke opmerkingen**

### **1. Ontwerpprincipes**

VNO-NCW en MKB-Nederland onderschrijven de vijf in de brief genoemde ontwerpprincipes, maar plaatsen daarbij de volgende kanttekeningen:

#### *Gelijkwaardig beschermingsniveau*

Volgens VNO-NCW en MKB-Nederland eist de rechtszekerheid dat de Omgevingswet geen

zwaardere eisen stelt aan bestaande bedrijven. Vanwege het belang van landelijke harmonisatie dient normering waar mogelijk plaats te vinden op rijksniveau.

#### *Ontwikkelingsgericht en integraal*

VNO-NCW en MKB-Nederland onderschrijven een ontwikkelingsgerichte Omgevingswet. De nieuwe wet moet echter ook voordelen bieden aan bedrijven die in een minder dynamische levensfase verkeren. Met name moet de Omgevingswet ook dergelijke bedrijven ruimte bieden als zij op iets langere termijn uitbreidingen of wijzigingen willen realiseren.

VNO-NCW en MKB-Nederland juichen een integrale benadering toe. Dat wil zeggen dat alle relevante belangen ten aanzien van de fysieke leefomgeving bij besluitvorming aan de orde kunnen komen.

#### *Een betere aansluiting op Europese wet- en regelgeving*

Wij onderschrijven dit principe omdat het de toekomstbestendigheid van de Omgevingswet bevordert en nationale koppen kan voorkomen. De aansluiting moet zich niet beperken tot het instrumentarium, maar ook het begrippenkader van de Europese wetgeving overnemen; te denken valt bijvoorbeeld aan het begrip installatie.

#### *Bestaande verantwoordelijkheidsverdeling*

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) heeft laten zien, dat vasthouden aan de bestaande verdeling van bevoegdheden voor bedrijven en overheden tot ingewikkelder wetgeving kan leiden. Wij menen dan ook dat de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling niet altijd leidend moet zijn bij het vorm geven van de Omgevingswet.

#### *Vertrouwen als vertrekpunt*

Het verheugt ons dat de wetgever uitgaat van vertrouwen. Dat past bij een bedrijfsleven dat zich steeds meer ziet als deel van de oplossing van duurzaamheidsvraagstukken. Wel vragen wij ons af wat vertrouwen betekent als in dezelfde adem wordt gezegd dat een vertrouwensbasis een gedegen stelsel van toezicht en handhaving vergt.

## **2. Reikwijdte van de Omgevingswet**

VNO-NCW en MKB-Nederland vinden het belangrijk, dat alle wetten op het gebied van het omgevingsrecht worden opgenomen in de Omgevingswet. Wij verzoeken de regering om concreter aan te geven welke wetten of onderdelen daarvan wanneer in de Omgevingswet worden opgenomen. Evenals bij de Raad van State bestaat bij het bedrijfsleven soms als gevolg van de door de regering gebruikte bewoordingen de indruk dat het slechts gaat om ruimtelijk relevant omgevingsrecht, hetgeen belangrijke delen van bijvoorbeeld de Wet milieubeheer zou uitsluiten. Dat mag niet de bedoeling zijn. Voorts is het van groot belang voor het bedrijfsleven dat de voorgenomen Wet natuurbescherming in de eerste tranche wordt meegenomen. Als een project ook te maken krijgt met beschermde soorten, die thans worden beschermd in de Flora- en faunawet, dan dienen ook de daarvoor geldende regels een plaats te krijgen in de Omgevingswet. De integrale aanpak dwingt daartoe.

## **3. Instrumentarium**

VNO-NCW en MKB-Nederland menen dat de zes in de brief voorgestelde instrumenten een compleet, adequaat en samenhangend geheel bieden. Wij wijzen er echter op, dat bij de uitwerking en het gebruik van deze instrumenten wel soberheid moet worden betracht. Zo kan veel winst worden geboekt door niet onnodig allerlei activiteiten aan een omgevingsvergunning te binden of daarvoor gedetailleerde algemene regels te stellen. Hierna

zullen wij een aantal kanttekeningen plaatsen bij elk van de genoemde instrumenten.

#### *Omgevingsvisie*

VNO-NCW en MKB-Nederland vragen zich af of het in alle gevallen aan gemeenten zelf moet worden overgelaten of er behoefte is aan een omgevingsvisie. Elke gemeente krijgt op een bepaald moment immers te maken met keuzes en het nemen van beslissingen met betrekking tot de fysieke omgeving. De omgevingsvisie lijkt bij uitstek het instrument waarin integrale afwegingen op hoofdlijnen kunnen worden gemaakt en de noodzakelijke onderbouwing wordt geleverd. De omgevingsvisie geeft bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers dan op alle overheidsniveaus de nodige duidelijkheid.

#### *Programma's*

Wij ondersteunen de inzet van programma's als beleidsinstrument, maar vragen ons af welke beleidsmatig relevante programma's de wetgever precies voor ogen staan.

#### *Algemene regels*

VNO-NCW en MKB-Nederland zijn voorstander van algemene regels. Waar mogelijk dient normering plaats te vinden op centraal niveau. Veel lokale regels zijn de laatste jaren omgezet in algemene regels waardoor veel bedrijven niet langer een vergunning behoeven (Activiteitenbesluit) of via een vergunning met algemene eisen te maken hebben (Bouwbesluit). De met het Activiteitenbesluit en het Bouwbesluit ingeslagen weg moet daarom worden voortgezet. Algemene regels bieden veel duidelijkheid, rechtszekerheid en bescherming. Voorkomen moet echter worden dat algemene maatregelen van bestuur te ingewikkeld worden door daarin veel ongelijksoortige activiteiten te regelen.

#### *Omgevingsverordening*

VNO-NCW en MKB-Nederland kunnen zich vooralsnog vinden in het overnemen van de functionaliteit van bestemmingsplannen in de omgevingsverordening. Het is daarbij echter wel van groot belang dat de uit de huidige bestemmingsbepalingen over te hevelen regels zelf aanzienlijk worden vereenvoudigd, verduidelijkt en geflexibiliseerd. Ook is het noodzakelijk dat inspraak, bezwaar en beroep mogelijk blijft ten aanzien van bestemmingen, die de bedrijfsvoering bemoeilijken of zelfs onmogelijk maken. Ten slotte vragen wij ons af welke 'andere regelgeving op het terrein van de fysieke leefomgeving' het kabinet een plaats wil geven in de omgevingsverordening.

#### *Omgevingsvergunning*

VNO-NCW en MKB-Nederland onderschrijft het onderbrengen van een aantal sectorale vergunningen in de omgevingsvergunning, zoals de watervergunning en de natuurbeschermingsvergunning. Wel moet goed worden nagedacht of alle activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning verplicht wordt voorgesteld die vergunningplicht wel rechtvaardigen; voor sommige activiteiten is een vergunningplicht immers niet nodig, maar kan worden volstaan met algemene regels of geen regulering. Een integrale afweging bij het beoordelen van een omgevingsvergunning is voor het bedrijfsleven van groot belang teneinde suboptimale oplossingen te voorkomen. Daarbij dient wel te worden voorkomen dat een integrale afweging leidt tot ingewikkelder aanvragen voor relatief eenvoudige projecten, meer onderzoek en afweging van niet relevante omgevingsbelangen. Ten slotte merken wij op dat wij in beginsel instemmen met het vervangen van de vvgb-procedure door een regulier advies conform de Algemene wet bestuursrecht, maar dat wij eerst graag de verdere uitwerking tegemoet zien.

#### *Projectbesluit*

VNO-NCW en MKB-Nederland zijn voorstander van het instrument van het projectbesluit, maar vragen zich af of er wel voldoende verschil wordt gemaakt tussen procedures inzake private projecten, publieke projecten en private projecten met publieke belang. Wij menen dat voor een project dat is vergund met een projectbesluit latere omgevingsvergunningen voor onderdelen van dat project niet meer aan de orde moeten zijn. De initiatiefnemer moet ons inziens ook zelf de keus tussen een omgevingsvergunning en een projectbesluit kunnen maken. Voorts vragen wij af of een wettelijke invulling van de Elverding-aanpak op onderdelen niet gewenst is. Daarbij denken wij met name aan de mogelijkheid om een privaat project te vergunnen onder de voorwaarde dat als bij oplevering het veronderstelde beschermingsniveau niet wordt gehaald, additionele maatregelen moeten worden genomen.

#### **4. Meer flexibiliteit**

VNO-NCW en MKB-Nederland staan positief tegenover een grotere flexibiliteit in de regelgeving, mits dit in evenwicht is met de voor bestaande bedrijven noodzakelijke rechtszekerheid. Er zullen hierbij randvoorwaarden geformuleerd moeten worden om te voorkomen dat het gebruik maken van deze instrumenten leidt tot bijvoorbeeld een beperking van de ontwikkelruimte voor ondernemingen. In dit verband wijzen wij op het bekende probleem van oprukkende woningbouw richting bedrijventerreinen, als gevolg waarvan deze beperking optreedt. Hierbij willen we nadrukkelijk bij de formulering van deze randvoorwaarden betrokken worden. In dit verband wijst de Raad van State er in zijn voorlichtingsadvies (p. 19) terecht op dat “waar keuzes eenmaal zijn gemaakt, en bijvoorbeeld economische belangen en milieubelangen zorgvuldig tegen elkaar zijn afgewogen, het niet in de rede ligt om vervolgens veel ruimte te laten voor afwijkingsmogelijkheden.”

#### **5. Critical Review Team (CRT)**

VNO-NCW en MKB-Nederland ondersteunen met de regering het belang van een continue deskundige juridische inbreng. Verder moet de voorzitter van het CRT een belangrijke rol kunnen spelen in termen van procesbewaking. Wij zijn graag betrokken bij de verdere vormgeving van het CRT en zullen daarin graag participeren.

#### **6. Toezicht en handhaving**

Op het punt van de uitwerking van de aanbevelingen van de Commissie Dekker lijkt de brief het beeld op te roepen alsof het nalevingstoezicht door de overheid vervangen gaat worden door toezicht door private partijen. Het gaat hier om een complex onderwerp met verschillende belangen en kostenvarianten. De ondernemingsorganisaties pleiten daarom voor een zorgvuldige aanpak met betrokkenheid van het bedrijfsleven bij het aangekondigde onderzoek.

#### **7. Algemene wet bestuursrecht**

VNO-NCW en MKB-Nederland zijn van oordeel dat het de inzichtelijkheid van het omgevingsrecht ten goede komt als in de Omgevingswet waar mogelijk wordt aangesloten bij hetgeen reeds is geregeld in de Algemene wet bestuursrecht.

### **III. Tot slot**

Tot slot merken wij nog op dat in de brief belangrijke bouwstenen zijn aangedragen voor een nieuwe Omgevingswet die voordelen biedt voor ondernemingen. Wij blijven dan ook graag intensief betrokken bij de totstandkoming van deze wet, onder meer via de Ronde Tafel-gesprekken met de minister van Infrastructuur en Milieu.