

Parallelweg 1
Postbus 843
3100 AV Schiedam
T 010 - 246 80 00
F 010 - 246 82 83
E info@dcmr.nl
W www.dcmr.nl

Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Programmadirectie Eenvoudig Beter
t.a.v. de heer drs. E.P. Stigter
Postbus 20901
2500 EX 'S-GRAVENHAGE

Ons kenmerk 21358005	Uw Kenmerk	Bijlagen	Datum
--------------------------------	-------------------	-----------------	--------------

Contactpersoon mr. S. Bartel	Doorkiesnr. 010 – 246 8434	Bureau Directieondersteuning
--	--------------------------------------	--

Onderwerp
Consultatie Kabinetsnotitie Stelselwijziging Omgevingsrecht

Geachte heer Stigter,

Via een internetconsultatie is door het ministerie van I&M gevraagd om een mening te geven over de Kabinetsnotitie Stelselwijziging Omgevingsrecht. Via deze brief wil ik namens de DCMR Milieudienst Rijnmond het volgende ter overweging aan u meegeven. Deze brief is tot stand gekomen na consultatie binnen de eigen organisatie van de DCMR. De standpunten die in de brief worden ingenomen binden derhalve noch het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur van de DCMR, noch de participanten van de gemeenschappelijke regeling.

Algemeen

De DCMR spreekt zijn waardering uit voor het initiatief van de Minister om de omgevingswetgeving verdergaand te bundelen, te vereenvoudigen, te verhelderen en problemen van de huidige wetgeving op te lossen. De Kabinetsnotitie geeft daarbij een redelijk inzicht hoe de Minister dit wil vormgeven. De DCMR is benieuwd hoe de uiteindelijke wetgeving eruit komt te zien. De integratie van tientallen wetten, zo'n 150 amvb's en honderden regelingen is immers geen sinecure. Het is daarom van groot belang dat dit proces zorgvuldig en met een realistische planning uit te voeren, waarbij voldoende medewerking wordt gevraagd van de uitvoeringspraktijk, de mensen uit overheid en bedrijfsleven, die dagelijks werken met de omgevingswetgeving. Betrokkenheid van deze partijen zorgt voor een robuuste, werkbare en duurzame wetgeving.

Zoals wordt aangegeven in de Kabinetsnotitie is in de afgelopen jaren een groot aantal wetten en regelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving aangepast of vervangen, zoals de Wabo, Chw, Activiteitenbesluit en de (gemoderniseerde) m.e.r.-regelgeving. Met deze nieuwe regelgeving worden op dit moment de eerste ervaringen opgedaan. Omdat veel van deze wetgeving zo recent is

ingevoerd, zijn er nog geen evaluaties uitgevoerd over de werking van deze regelingen. Dit betekent dat nog onduidelijk is waar de knelpunten van deze wetten zitten en voor welke problemen nog een oplossing moet worden gevonden. Ook moet van nieuwe instrumenten de werking in de praktijk nog worden uitgetest.

Ondanks deze onduidelijkheden en onzekerheden is door uw ministerie niet besloten tot een analyse van de bestaande wetgeving. De DCMR adviseert, in lijn met het advies van de Raad van State, om alsnog een grondige analyse uit te voeren, inclusief een kosten-baten-analyse. Hierdoor wordt voorkomen dat een zeer complexe en vergaande stelselwijziging wordt doorgevoerd, zonder voldoende inzicht te hebben welke problemen een oplossing vergen en welke veronderstelde problemen met de huidige wetgeving worden opgelost. Ondanks dat onderdelen van de wetten vereenvoudigd en verbeterd kunnen worden, is met de huidige wetgeving veel meer mogelijk dan nu wordt verondersteld. Ook mogen de invoeringslasten van een nieuwe wet, zoals het aanpassen van de organisatie, de ICT en de benodigde opleidingen, niet worden onderschat.

Het is daarbij belangrijk te bedenken dat de complexiteit van de huidige wetgeving voor een groot deel wordt bepaald door de complexiteit van onze maatschappij, waarbij vele, vaak tegengestelde, belangen een rol spelen. Het vereenvoudigen en samenvoegen van procedures doet daar niets aan af. Daarom is het van groot belang dat door middel van analyse of evaluatie van bestaande wetgeving de problemen, die door de gebruikers van de omgevingswetgeving als het meest prangend worden ervaren, als eerste aan te pakken. De DCMR raadt u aan de uitvoeringspraktijk daarbij te betrekken, waaronder met name ook de aanvragers en behandelaars van complexe omgevingsvergunningen.

Algemene regels, zorgplichten, gelijkwaardige alternatieven, positieve evenredigheid

In de Kabinetsnotitie wordt aangegeven dat uitgangspunt blijft dat de overheid zoveel mogelijk in generieke zin duidelijkheid biedt over de toelaatbaarheid van activiteiten. Dit standpunt wordt onderschreven door de DCMR. Helderheid en voorspelbaarheid van wetgeving zijn belangrijk voor zowel overheid als voor burger en bedrijf.

Algemene regels zijn goed toepasbaar bij homogene, vastomlijnde activiteiten, waarbij de milieubelasting gering is. In deze gevallen is maatwerk overbodig en kan de ondernemer zijn activiteit uitvoeren zonder overheidsbemoeienis vooraf. Dit betekent dat voor een groot deel van de activiteiten de administratieve lasten en bestuurslasten behoorlijk verminderd zijn.

In de Kabinetsnotitie wordt aangegeven dat reeds grote stappen zijn gezet in het vervangen van vergunningen door algemene regels. Bij deze aanpassingen van het Activiteitenbesluit zijn inmiddels ook activiteiten onder het Activiteitenbesluit gebracht, waarbij er wel potentieel risico bestaat voor de leefomgevingskwaliteit. Bij deze activiteiten kan maatwerk worden toegepast. Dit betekent echter wel dat pas achteraf ingegrepen kan worden door het toepassen van maatwerkvoorschriften, waar nu, in overleg met het bedrijf, vooraf voorschriften worden opgelegd.

Daarbij ontstaan er problemen in situaties waarbij voorschriften uit de algemene regels niet een op een inpasbaar zijn. In het kader van vergunningverlening kon in deze situaties een bestuurlijke afweging gemaakt worden. Met algemene regels kan minder goed worden gedifferentieerd naar gebied of specifieke situatie, waar dat wel vaak nodig is. De toepassing van algemene regels kan in deze gevallen leiden tot een verslechtering van de lokale leefomgevingskwaliteit, wanneer bedrijven door toepassing van algemene regels meer milieugebruiksruimte krijgen dan zij nodig hebben. Het bedrijf wordt niet meer beloond voor innoveren en milieubewust gedrag, waardoor de prikkel om minder uitstoot of geluid te produceren dan de algemene norm volledig verdwijnt. Daarbij is het bij het toepassen van algemene regels niet mogelijk om vooraf bepaalde toetsen uit te voeren op de activiteit en de uitvoerder van deze activiteit (w.o. Bibob), hetgeen tot ongewenste situaties kan leiden.

Bovenstaande heeft ook economische gevolgen. Bekend voorbeeld hierbij is de geluidsproblematiek op bedrijventerreinen, die is ontstaan door de automatische uitgifte van geluidruimte via algemene regels, ook aan bedrijven die dat niet nodig hebben. Hierdoor wordt de herstructurering van oude bedrijventerreinen gefrustreerd en kunnen nieuwe bedrijventerreinen niet meer optimaal worden benut.

Enige flexibiliteit ontstaat wel door de voorgestelde verbreding van het gebruik van gelijkwaardige alternatieven. De toepassing van dit systeem (nu geregeld in artikel 1.8 Act. besluit) levert overigens in de praktijk regelmatig problemen op, doordat zowel het bepalen van gelijkwaardigheid tussen alternatieven voor de ondernemer als de toetsing door het bevoegd gezag niet altijd eenvoudig is. Aanbevolen wordt daarom om het begrip “gelijkwaardig” nader uit te werken, bijvoorbeeld in de Memorie van Toelichting.

In de Kabinetsnotitie wordt aangegeven dat het mogelijk zal worden om in het individuele geval van bepaalde normen af te wijken als het belang van de leefomgeving daar zich niet tegen verzet, het beginsel van de positieve evenredigheid. Nog onduidelijk is hoeveel ruimte het bevoegd gezag daarvoor krijgt. Daarbij heeft het bevoegd gezag nog een keuze tussen tijdelijke en “permanente” afwijking van de norm. Bij een permanente afwijking zal (naar verwachting) in een later stadium worden voldaan aan de normen, door het ontwikkelen van bijvoorbeeld nieuwe technieken. Dit levert veel vragen op, zoals wanneer dan wel aan norm moet worden voldaan en op welke wijze in de tussentijd de overschrijding wordt gecompenseerd. De DCMR staat positief tegenover het beginsel van de positieve evenredigheid, vanwege de flexibiliteit die het oplevert voor bedrijf en bevoegd gezag. Wel dient het beginsel goed uitgewerkt en geconcretiseerd te worden, om onduidelijkheden en uitgebreide jurisprudentie te voorkomen. Ook de rechtsbescherming dient hierbij expliciet aandacht te krijgen.

Aan het toepassen van een algemene zorgplichtbepaling lijkt de nieuwe Omgevingswet veel waarde te hechten. De DCMR ervaart echter dat zorgplichten in de praktijk nauwelijks werkbaar zijn. Een algemene zorgplicht geeft rechtsonzekerheid naar de bedrijven (wat mag wel en wat niet?) en daarbij is een algemene zorgplicht slecht bruikbaar in een vergunning en nauwelijks handhaafbaar. Om een algemene zorgplicht in de praktijk beter toepasbaar te maken, zal deze nader moeten worden uitgewerkt in onderliggende regelgeving of uitgelegd in jurisprudentie. Dat werkt pseudowetgeving in de hand, wat de regelgeving niet eenvoudiger of transparanter maakt.

Gezien het bovenstaande adviseert de DCMR om terughoudend te zijn met het uitbreiden van de algemene regels en de zorgplichten en bij de uitbreiding daarvan de uitvoeringspraktijk en het bedrijfsleven uitdrukkelijk te betrekken.

Materiële en procedurele integratie, bevoegd gezag, vvgb

Met de Omgevingswet wordt een groot aantal wetten geheel of gedeeltelijk samengevoegd om meer samenhang en integratie te bevorderen in de wetgeving. Voor burgers en bedrijven wordt op deze manier helderder aan welke regelgeving moet worden voldaan. Omdat ook de toestemmingen uit de Waterwet worden toegevoegd aan de omgevingsvergunning komen alle bij de omgevingswetgeving bestuursorganen bij elkaar achter één loket. Dit uitgangspunt ondersteunt de DCMR. Daarbij willen we in overweging geven om het voor bedrijven nog eenvoudiger te maken door ook de van toepassing zijnde bepalingen uit de Wet Veiligheidsregio's (normen brandveiligheid) en de Arbo-wet (normen arbeidsomstandigheden) op te nemen in de Omgevingswet.

Integrale wetgeving vraagt om integrale uitvoering. De regionale omgevingsdiensten zijn bij uitstek de organisaties die de wetgeving integraal uit kunnen voeren. Wij pleiten dan ook sterk voor het met kracht voortzetten van de RUD-ontwikkeling, die op afzienbare termijn moet resulteren in een landsdekkend stelsel van omgevingsdiensten, waarin alle uitvoeringscapaciteit gebundeld is. Ook de waterschappen zouden voor hun uitvoeringstaken uit de Waterwet in deze ontwikkeling moeten worden meegenomen. Op deze wijze kan op de meest effectieve en efficiënte wijze de wetgeving integraal worden uitgevoerd.

De DCMR is geen voorstander van vergaande materiële integratie van verschillende sectorale normatieve kaders op het gebied van het omgevingsrecht. De verschillende normenkaders zijn te verschillend van aard en inhoud, zodat samenvoeging slechts kan leiden tot een algemeen normatief kader met een hoog abstractieniveau, vergelijkbaar met een algemene zorgplicht. De DCMR onderschrijft in deze het advies van de Raad van State over materiële integratie.

De DCMR is voorstander van de harmonisatie van de procedures, waarbij de procedurele bepalingen uit de Awb als standaard gelden. Ondanks dat uitzonderingen nodig zullen blijven, zal dit de toepasbaarheid en rechtszekerheid van de procedures voor alle gebruikers van de Ow vergroten.

In de Kabinetsnotitie wordt voorgesteld de verklaring van geen bedenkingen (vvgb) af te schaffen. Hoewel de vvgb een lastig en tijdrovend instrument is, heeft het wel z'n meerwaarde in de procedures. Voor het bestuursorgaan dat geen bevoegd gezag is, geeft het de zekerheid dat de voor hem belangrijke adviezen worden overgenomen in de omgevingsvergunning. Aan de andere kant geeft het zekerheid aan het advies vragend bestuursorgaan (het bevoegd gezag) dat er advies gegeven wordt over onderwerpen waarvan het bevoegd gezag geen uitgebreide deskundigheid heeft of niet over kan beslissen (zoals een afwijking van het bestemmingsplan). De DCMR pleit ervoor om naast het regulier advies nog een ander type (verplicht) advies op te nemen, waarmee het bevoegd gezag meer mogelijkheden heeft bij een ander bestuursorgaan een advies te verkrijgen, ook binnen de wettelijke termijn. Dit voorkomt slechte vergunningen, ontbrekende voorschriften of onduidelijke onderbouwingen, waardoor later reparatie dient plaats te vinden.

Overigens kunnen de advies- en coördinatielasten beduidend worden teruggebracht zodra de regionale uitvoeringsdiensten optimaal functioneren. Maar omdat de bevoegdheden bij de diverse bestuursorganen belegd blijven, zal er een vorm van (verplicht) advies moeten blijven bestaan in de Ow.

Milieugebruiksruimte

De DCMR is verheugd over het onderzoek dat is gestart om de gebiedgerichte aanpak en het beginsel van milieugebruiksruimte op te nemen in de Omgevingswet. Wij vinden dat dit beginsel, naast de mogelijkheden die een programmatische aanpak, positieve evenredigheid en het experimenteerbeginsel bieden, een absolute meerwaarde biedt.

Wanneer voor een bepaald gebied de milieugebruiksruimte is vastgesteld en de gebruikte milieuruimte goed wordt gemonitord, is het veel eenvoudiger om duidelijkheid te krijgen over de mogelijkheden om een bepaalde activiteit uit te voeren in dat gebied. Dit geeft de bedrijven vooraf meer zekerheid over de haalbaarheid van de aanvraag, maar ook voor de omwonenden is beter inzichtelijk hoe het gesteld is met de lokale leefomgevingskwaliteit. Ook is het met een dergelijke systematiek beter mogelijk om de milieugebruiksruimte flexibel te verdelen binnen een bepaald gebied, omdat er breder gekeken wordt dan naar één bedrijf. Dit levert een veel efficiëntere verdeling op, hetgeen voordelen heeft voor zowel de leefomgeving als de economische ontwikkeling.

Onderzoek, databanken

Het valideren van onderzoeksmethodes en het vergroten van de houdbaarheid van onderzoeksgegevens zijn naar de mening van de DCMR positieve ontwikkelingen. Ook is de DCMR voorstander van het bundelen en breed inzichtelijk maken van omgevingsinformatie, zoals in algemeen toegankelijke databanken. Daarbij ziet de DCMR een uitdrukkelijke rol weggelegd voor de regionale uitvoeringsdiensten bij het genereren, beheren en inzichtelijk maken van omgevingsinformatie.

De DCMR is tevens voorstander van het schrappen van overbodige onderzoeksverplichtingen, maar is tegelijkertijd enigszins huiverig voor het terugbrengen van de onderzoeksverplichting tot een algemene regeling in de Awb. Een te ver gaande veralgemenisering zal de rechtszekerheid en voorspelbaarheid voor de vergunningaanvrager geen goed doen. Het bevoegd gezag zal dan zelf moeten bepalen welke onderzoeken voor bepaalde activiteiten noodzakelijk zijn voor een integrale afweging van de aanvraag. De DCMR raadt aan hier in ieder geval een kader aan te geven, zodat vooraf voor iedereen duidelijk is welke onderzoeken in ieder geval noodzakelijk zijn. Ook in het kader van toezicht en handhaving zijn deze onderzoeken onmisbaar, om geen omkering van de

Ons kenmerk
21358005



bewijslast te krijgen. Dit zou de handhaving minder doortastend maken of zelfs kunnen tegenwerken.

Milieueffectrapportage

De DCMR ondersteunt het voornemen om de procedure voor milieueffectrapportage (m.e.r.) verder te integreren in plan- en projectprocedures, uiteraard vanuit het uitgangspunt dat milieu een volwaardige plaats behoudt in de bestuurlijke besluitvorming en het past binnen de Europese regelgeving. Daarom vragen wij bij de verdere uitwerking van het wetsvoorstel aandacht voor de volgende punten.

Onze indruk is dat de belangrijkste mogelijkheden om binnen die randvoorwaarden te vereenvoudigen reeds zijn gebruikt met de in 2010 ingevoerde modernisering m.e.r. en de introductie van de vormvrije m.e.r.-beoordeling in 2011. Omdat nog geen serieuze evaluatie van die wetswijzigingen heeft plaatsgevonden valt lastig te beoordelen in hoeverre de doelstellingen daarvan zijn behaald en welke mogelijkheden voor verdere vereenvoudiging en verbetering nog mogelijk zijn. Voor een groot deel van de beoogde vereenvoudiging en lastenvermindering uit de kabinetsbrief lijken de bestaande regels namelijk niet of nauwelijks een belemmering te vormen. De huidige wet biedt vergaande mogelijkheden voor o.a. integratie met moederprocedures, voor het uitvoeren van m.e.r. op strategisch niveau en het daarmee voorkomen van stapeling van m.e.r. (door te investeren in goede strategische m.e.r.-en die later in het proces bruikbaar zijn en winst opleveren).

Wij constateren dat de meest wezenlijke bestuurlijke keuzes waar alternatievenafweging essentieel is en waar strategische m.e.r. dus een belangrijke rol kan spelen zich afspelen op het niveau van gemeentelijke visies. Op dit niveau is nog niet duidelijk welke planvormen/visies verplicht zullen worden en waar de verplichting komt te liggen om deze strategische belangrijke m.e.r.-procedures te voeren.

Voorgesteld wordt het systeem van kwaliteitsborging verder te vereenvoudigen door het aantal verplichte adviezen door de Commissie voor de m.e.r. verder terug te brengen. In combinatie met het reeds genomen besluit om met ingang van 2014 het profijtbeginsel toe te passen op de taken van de Commissie voor de m.e.r. voorzien wij een afname van het aantal adviezen door de Commissie. Daarom vragen wij aandacht voor het voldoende borgen van de rol van de Commissie voor de m.e.r. voor wat betreft haar kennisfunctie en onafhankelijke advisering.

Toezicht bij private partijen

In de Kabinetsnotitie wordt aangegeven dat zal worden onderzocht in hoeverre, als alternatief voor het nalevingstoezicht door de overheid, de borging van de naleving van overheidsregels bij private partijen kan worden gelegd. De DCMR is daar geen voorstander van. In onze ogen kan privaat toezicht nooit geheel in de plaats komen van publiek toezicht.

In het verleden is privaat toezicht al diverse malen toegepast, zoals bij bodemsanering en vuurwerk. De ervaringen met dergelijk privaat toezicht zijn wisselend, maar overwegend niet erg positief. Gebleken is dat er risico's zijn op het gebied van belangenverstremming, beschikbaarheid en overdracht van gegevens (informatie is verspreid over meerdere partijen), overdracht van (privaat) toezicht naar (publieke) handhaving en de kosten door gebrek aan concurrentie van certificeringsinstanties. De DCMR sluit niet uit dat, onder strikte voorwaarden, een deel van het toezicht op bepaalde onderdelen van het omgevingsrecht privaat kan gebeuren, maar hier moet zorgvuldig in worden gehandeld. De risico's van slecht toezicht zijn immers bekend.

De DCMR verzoekt de ontwikkelingen rondom het privaat toezicht bij de bouwregelgeving eerst grondig te evalueren voordat wordt besloten tot uitbreiding hiervan naar andere vakgebieden.

Tot slot

Vergunningverlening, toezicht en handhaving kunnen niet efficiënt en effectief functioneren zonder goede digitale ondersteuning. De DCMR dringt er dan ook bij aan dat bij de invoering van de Omgevingswet werkbare en goed toegankelijke digitaal systemen online zijn, die voor iedereen een ondersteuning bieden bij deze ingewikkelde wetgeving. Het huidige OLO (omgevingsloket online) en AIM (activiteitenbesluit internet module) voldoen (nog) niet aan deze verwachtingen. Zonder een goede digitale ondersteuning zal een nieuwe wet nooit succesvol kunnen zijn.

Als laatste vraagt de DCMR uitdrukkelijk aandacht voor een goede overgangsregeling voor de Omgevingswet. Dit geeft duidelijkheid voor alle partijen en voorkomt jarenlange discussies en rechtzaken over de toepasselijkheid van regels. Hieronder verstaat de DCMR tevens een fatsoenlijke invoeringstermijn voor de nieuwe wetgeving, zodat zowel de overheid als het bedrijfsleven zich de wetgeving voldoende eigen kan maken en eventuele onduidelijkheden en problemen voortijdig kan oplossen. Dit zal de invoering van het nieuwe stelsel een stuk eenvoudiger en soepeler maken.

Hoogachtend,

mr. J.H. van den Heuvel
directeur DCMR Milieudienst Rijnmond