

Consultatieverslag Verzamelbesluit Omgevingswet 2022

I. Inleiding

In de periode van 16 juli tot en met 27 augustus 2021 heeft de internetconsultatie plaatsgevonden van het ontwerp van het Verzamelbesluit Omgevingswet 2022 (hierna: Verzamelbesluit) via de website www.internetconsultatie.nl/verzamelamvbow2022. Hiermee is aan belangstellenden gedurende zes weken de gelegenheid geboden een inspraakreactie te geven. Inspraak was welkom op alle onderdelen van het Verzamelbesluit.

Op het ontwerp zijn reacties ontvangen afkomstig van uiteenlopende medeoverheden, belangenorganisaties en andere personen. Het gaat om opmerkingen van twee burgers, vier adviesbureaus, drie omgevingsdiensten, drie gemeenten, Brandweer Nederland-RCD, ProRail BV, Schiphol NV, de Stichting Natuur & Milieu in samenwerking met de Vereniging Natuurmonumenten, de Vewin en de Vereniging Afvalbedrijven. Ook zijn in het kader van de Interbestuurlijke Verhoudingen reacties ontvangen van de VNG, de UvW en het IPO. In totaal betrof het 21 inspraakreacties met circa 100 individuele opmerkingen.

De wijze waarop de consultatiereacties zijn verwerkt in het Verzamelbesluit en in de nota van toelichting wordt hieronder toegelicht.

II. Beeld van de binnengekomen reacties

Het Verzamelbesluit bevat technische wijzigingen van ondergeschikte betekenis in de vier AMvB's onder de Omgevingswet: het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal), het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: Bbl), het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl) en het Omgevingsbesluit. Daarnaast worden kleine onvolkomenheden in de bruidsschat gecorrigeerd.¹ Het ontwerp van het Verzamelbesluit is positief ontvangen. In de consultatiereacties is waardering uitgesproken over het eerste verzamelbesluit dat goede verbeteringen bevat voor het nieuwe stelsel.

Op het ontwerp Verzamelbesluit is een verscheidenheid van opmerkingen gemaakt. Alvorens in te gaan op de specifieke onderwerpen die in het Verzamelbesluit aan de orde komen wordt eerst ingegaan op de algemene opmerkingen die daarover zijn gemaakt.

a. Algemene opmerkingen over het in consultatie gebrachte ontwerp

De Stichting Natuur & Milieu en de Vereniging Natuurmonumenten stellen in hun gezamenlijke reactie dat de grens tussen 'technische' wijzigingen en correcties en inhoudelijke wijzigingen vaag is, en zijn van mening dat enkele onderwerpen ten onrechte in dit besluit zijn opgenomen. Deze grens is bepaald in het artikel 23.5, derde lid, van de Omgevingswet. In dat artikel is bepaald dat voorhang bij het parlement niet vereist is bij wijzigingen van onderschikte betekenis die niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving of als het ontwerp alleen strekt tot uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen. De gevallen die de stichting noemt in de inspraakreactie betreffen herstel van omissies, waarbij de bescherming van de fysieke leefomgeving niet slechter is dan onder het voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet geldende recht. Inhoudelijk noemen deze inbrengers drie punten:

- Het uitgewerkte overgangsrecht voor hogere waardebesluiten zou ertoe leiden dat in enkele gevallen geluid niet betrokken zal hoeven worden bij het bepalen van de vereiste geluidwering. De verduidelijking maakt de overgangsrechtelijke regeling die al is opgenomen in het Aanvullingsbesluit geluid praktisch beter toepasbaar en zal (mede daardoor) in de praktijk niet leiden tot minder geluidwering. In geen geval kan de vereiste geluidwering slechter zijn dan wat op grond van de oude regelgeving vereist is.
- Ook hadden zij vragen over het overgangsrecht voor omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Dit is een bestaande mogelijkheid die gedurende de

¹ De bruidsschat zorgt ervoor dat rijksregels over activiteiten in de leefomgeving naar omgevingsplannen van gemeenten of verordeningen van waterschappen worden verplaatst.

overgangsperiode behouden blijft. Daarbij is van belang dat het artikel niet de gefaseerde vergunningverlening voor locatieontwikkelingen als zodanig mogelijk maakt, maar alleen voorkomt dat bij die vergunningverlening aspecten dubbel moeten worden beoordeeld. Het artikel is daarmee te kwalificeren als technische wijziging en is daarom gehandhaafd.

- Dat geldt ook voor de beoordelingsregel voor watervergunningen. Dit betreft herimplementatie van een mogelijkheid uit de kaderrichtlijn water, die per abuis niet was omgezet naar het Bkl, terwijl die onder de Waterwet en het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 wel bestond.

b. Specifieke opmerkingen over het in consultatie gebrachte ontwerp

Het IPO, de DCMR en de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied hebben zorgen dat toevoeging van het tweede lid aan artikel 3.49 van het Bal ertoe leidt dat een andere systematiek gehanteerd wordt bij Seveso-inrichtingen dan voor andere complexe milieubelastende activiteiten uit afdeling 3.3 van het Bal enerzijds en een Seveso-inrichting die samenloopt met een andere complexe milieubelastende activiteit anderzijds. Dit verschil is onder ogen gezien, maar de tweedeling is een bewuste keuze. De toelichting bij deze wijziging is verduidelijkt.

Een opmerking van Dijkhuizen Omgevingstraining heeft geleid tot een verbeterde redactie van artikelen over hulpverlening aan automobilisten. De eerder gehanteerde formulering "gestrande automobilisten" past minder goed wanneer sprake is van pech op de oprit of in de eigen straat, terwijl deze bepalingen ook voor die situaties gelden. Daarom is verduidelijkt dat het gaat om hulpverlening voor gemotoriseerde voertuigen.

Adviesbureau M+P en de VNG wezen op een omissie in artikel 4.103c, tweede lid, van het Bbl dat met dit besluit wordt ingevoegd. Daar werd niet ingegaan op het benodigde overgangsrecht voor de aftrek bedoeld in artikel 110g van de Wet geluidshinder. Het artikel is in lijn met hun voorstel aangevuld. Beide partijen hadden ook opmerkingen over de verhouding tussen dit overgangsrecht en de in artikel 4.103a van het Bbl opgenomen mogelijkheid om het gezamenlijke geluid opnieuw te berekenen. Daarom is in de artikelsgewijze toelichting op dit artikel ingegaan op die verhouding.

De suggestie van het IPO om de term 'voorlopige lijst' te schrappen in relatie tot enkele werelderfgoederen die recent zijn aangewezen door UNESCO leent zich beter voor verwerking op een later moment, omdat de aanwijzing ook beleidsrijke gevolgen heeft, namelijk het samenvoegen van de Stelling van Amsterdam en de Nieuwe Hollandse Waterlinie tot één site (De Hollandse Waterlinies) en aanpassingen in de geografische aanduidingen en de kernkwaliteiten.

De VNG stelde voor om de tijdelijke beoordelingsregel voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten in artikel 12.27a van het Bkl te verbreden tot andere activiteiten en een permanent karakter te geven. Een dergelijke wijziging zou echter te verstrekkend zijn om in het kader van dit verzamelbesluit uit te werken. Dit vraagt om een uitgebreidere verkenning van oplossingsrichtingen. Het voornemen is om hierover, in samenspraak met onder meer de VNG en gemeenten, voorstellen uit te werken die mogelijk in de toekomst kunnen leiden tot een wettelijke oplossing.

De VNG, de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied en een anonieme inzender merkten op dat de ingevoegde overgangsrechtelijke regeling voor de informatieplicht energiebesparing in artikel 22.52a van de bruidsschat voor het omgevingsplan een tijdelijk karakter heeft. Deze constatering is juist, de regeling heeft inderdaad een tijdelijk karakter (tot 1 december 2023). Het tijdelijke karakter sluit aan bij de bedoeling dat deze informatieplicht, die nog impliciet het hanteren van het begrip 'inrichting' continueert, vervalt. Dit hangt ook samen met het beleidsvoornemen om in het kader van de voorziene regelgeving over de actualisatie van de energiebesparingsplicht alsnog op rijksniveau in het Bal ook regels over energiebesparing te stellen voor een aantal milieubelastende activiteiten die nu niet zijn aangewezen in de afdelingen 3.3 tot en met 3.11 van het Bal. De datum van 1 december 2023 is de datum van het van toepassing worden van de geactualiseerde regels over energiebesparing zoals deze is opgenomen in die voorziene regelgeving. Voor andere activiteiten kunnen gemeenten zelf afwegen of ze in plaats daarvan een nieuwe informatieplicht opnemen, die ze dan kunnen afstemmen op het omgaan met en categoriseren van activiteiten in het omgevingsplan.

De VNG en de DCMR merkten op dat zij de aanvullende meldplicht in artikel van 22.61a van de bruidsschat voor het omgevingsplan voor niet (langer) vergunningplichtige activiteiten op gezoneerde industrieterreinen onvoldoende achten. Zij lijken van mening dat op industrieterreinen standaard een rapport van een akoestisch onderzoek moet worden aangeleverd. De bruidsschat moet op dit punt echter een vertaling zijn van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Op grond van dat besluit is bij type A-inrichtingen geen melding vereist en is bij type B-inrichtingen een melding vereist, maar zonder dat akoestisch onderzoek daar deel van uitmaakt. De gemeente heeft de mogelijkheid om alsnog een akoestisch onderzoek te verlangen naar aanleiding van de melding. De opgenomen regeling is dus gelijkwaardig aan het oude recht voor wat betreft de niet-vergunningplichtige bedrijven.

De VNG merkte verder op dat in artikel 22.262 van de bruidsschat voor het omgevingsplan de ondergrens voor de inhoud van de opslagtank voor propaan en propane, 150 liter, niet correct was overgenomen uit het voor inwerkingtreding van de Omgevingswet geldende recht. Dit is gecorrigeerd.

Redactionele opmerkingen van de UvW over de verwijzingen naar normbladen in de bruidsschat voor de waterschapsverordening zijn verwerkt.

De VNG vreest tot slot dat de aanvulling van het Aanwijzingsbesluit Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (verder: Aanwijzingsbesluit Wkpb) een extra kostenpost en onevenredig veel tijdsbeslag met zich brengt. Met de wijziging van het Aanwijzingsbesluit Wkpb wordt het besluit aangewezen om geen of minder geluidwerende maatregelen aan een geluidgevoelig gebouw te treffen in de gevallen van artikel 3.53, derde lid en vierde lid, onder a t/m c, van het Bkl. Het betreft hier gevallen waarin geen maatregelen worden getroffen, of onvoldoende maatregelen om te voldoen aan artikel 3.53, tweede lid, van het Bkl wegens zwaarwegende bezwaren van bouwkundige aard (derde lid) of als de eigenaar niet meewerkt (vierde lid, onder a t/m c). In het geval van artikel 3.28, eerste lid, over de monitoring van de basisgeluidemissie en de afweging van maatregelen, kan de uitkomst zijn dat geen maatregelen worden getroffen. Dit is geen besluit in de zin van de Awb (het bevoegd gezag moet 'bezien'). In dat geval wordt er ook geen besluit genomen op grond van artikel 3.53 van het Bkl. In het geval van artikel 3.28, tweede lid, van het Bkl (de situatie waarin de in dat lid genoemde grenswaarde wordt overschreden), is er wel een verplichting om een besluit te nemen op grond van artikel 3.53. Maar alleen als een geval zich voordoet als bedoeld in het derde lid of vierde lid onder a tot en met c, van dat artikel, moet het besluit bij het Kadaster ingeschreven worden op grond van de Wkpb. Dit is niet anders dan onder de Wet geluidhinder. Ook nu worden besluiten over het vervallen van de plicht tot geluidwerende maatregelen wegens niet-medewerking van de eigenaar ingeschreven bij het Kadaster.

Door de VNG is erop gewezen dat een aantal specifieke regels over het lozen vanuit een open bodemenergiesysteem uit het voor inwerkingtreding van de Omgevingswet geldende recht niet is opgenomen in het Bal of de bruidsschat. Vergelijkbare opmerkingen zijn geplaatst door Bureau Stedelijk Water en Gemeente Utrecht. Het niet met algemene regels reguleren van deze lozingen is een bewuste keuze. Voor de open bodemenergiesystemen is een omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit vereist. De vergunningprocedure biedt de mogelijkheid om in de specifieke situatie de beste lozingsroute te bepalen voor de vaak omvangrijke lozingen, en daar adequate regels aan te stellen.

De VNG merkte verder op dat ten opzichte van het voor inwerkingtreding van de Omgevingswet geldende recht een aantal regels niet meer geldt bij activiteiten die alleen worden verricht voor educatieve doeleinden, en bepleitte hiervoor overgangsrecht. Dit voorstel is niet overgenomen, mede omdat onder het voor inwerkingtreding van de Omgevingswet geldende recht ook niet altijd duidelijk was welke regels golden. Mocht in specifieke gevallen bij deze activiteiten onvoldoende aandacht voor de bescherming van het milieu zijn, dan biedt de zorgplicht voor milieubelastende activiteiten in de bruidsschat en de mogelijkheid deze zo nodig nader te concretiseren in maatwerkvoorschriften voldoende mogelijkheden voor adequate bescherming van de leefomgeving.

De VNG heeft daarnaast in haar reactie aandacht gevraagd voor een aantal veranderingen in het basistakenpakket waarvoor zij ongewenste gevolgen ziet voor de uitvoeringspraktijk van gemeenten en de robuustheid van gemeentelijke VTH-afdelingen. Dit heeft onder meer betrekking

op een aantal activiteiten waarvoor de regels van het Bal niet of nauwelijks van materiële betekenis zijn, bijvoorbeeld een werkplaats of verhuurbalie bij een bouwmarkt. Een wijziging van het toepassingsbereik van het Bal op dit gebied zou de reikwijdte van dit besluit echter te buiten gaan. Vooruitlopend op een komende wijziging daartoe is het niet wenselijk om de gemeenten vanaf het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet te verplichten om toezicht en handhaving voor die activiteiten op te dragen aan de uitvoerende omgevingsdiensten. Naar aanleiding hiervan zijn een aantal wijzigingen aangebracht in bijlage VI bij artikel 13.12, eerste lid, van het Omgevingsbesluit. In dit artikel is het basistakenpakket van omgevingsdiensten aangewezen.

c. Opmerkingen die buiten de reikwijdte van het Verzamelbesluit vallen

Het Verzamelbesluit bevat alleen technische wijzigingen van ondergeschikte betekenis. Het gaat dus uitdrukkelijk om onvolkomenheden die oplosbaar zijn door technische wijzigingen. Nieuwe beleidsontwikkelingen passen niet onder de reikwijdte van dit Verzamelbesluit. Dergelijke wijzigingen vergen een eigen voorbereidingstraject met consultatie van maatschappelijke partijen en in het algemeen ook een inhoudelijke politieke behandeling. Het Verzamelbesluit corrigeert verschrijvingen, inconsistenties en omissies, actualiseert in verband met wijzigingen van andere regelgeving en zorgt voor enkele andere technische verbeteringen.

Veel van de opmerkingen die zijn gemaakt bij de internetconsultatie betroffen niet zozeer de technische wijzigingen die zijn opgenomen het in consultatie gebrachte ontwerp Verzamelbesluit, maar onderdelen van het stelsel van de Omgevingswet die naar het oordeel van de inbrenger verbetering zouden behoeven. Vaak gaat het dan om beleidsrijke en veelal nieuwe wensen, die soms ook nauw aansluiten bij lopende beleidsontwikkelingen. Wijzigingen naar aanleiding van dergelijke opmerkingen, die vanwege hun inhoudelijke karakter tot discussie met andere betrokken partijen aanleiding kunnen geven, passen niet in dit Verzamelbesluit. Ze strekken namelijk niet tot herstel van omissies of wetstechnische fouten en zijn ook geen onderwerp van consultatie geweest wanneer ze alsnog zouden worden meegenomen. Enkele van deze opmerkingen betroffen bovendien de bruidsschat, waarvan de regels op grond van artikel 22.2, eerste lid, van de Omgevingswet gelijk of gelijkwaardig moeten zijn aan oude recht. Verder zijn enkele opmerkingen gemaakt over het Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen dat zijn eigen procedure doorloopt. Dergelijke opmerkingen hebben dan ook geen aanleiding gegeven tot aanvulling van dit besluit. Deze inbreng wordt wel betrokken bij de verdere ontwikkeling van het stelsel. Dat biedt de mogelijkheid om goed te doordenken of aanpassing van regelgeving wenselijk is en eventuele wijzigingen zorgvuldig voor te bereiden in overleg met de betrokken partijen en het parlement.

Verschillende partijen signaleerden de recente uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de betekenis van regels uit het Activiteitenbesluit milieubeheer bij windparken². Deze insprekers gaven aan dat bepaalde regels in de AMvB's onder de Omgevingswet ook geraakt kunnen worden door die uitspraken. Dit wordt in een apart traject aangepakt. In paragraaf 1.3 van de toelichting is verduidelijkt dat dit Verzamelbesluit geen antwoord geeft op deze uitspraken.

Verder zijn enkele opmerkingen gemaakt die wel van technische aard zijn, maar betrekking hebben op de Omgevingsregeling. Dergelijke opmerkingen worden zo mogelijk nog betrokken bij lopende wijzigingsregelingen die voor inwerkingtreding van de Omgevingswet gepubliceerd worden, bijvoorbeeld een wijzigingsregeling die in voorbereiding is ter implementatie van een wijziging van de richtlijn omgevingslawaai. Opmerkingen die van belang zijn voor het koninklijk besluit dat de inwerkingtreding van de Invoeringswet Omgevingswet, de aanvullingswetten en de AMvB's regelt, worden betrokken bij het opstellen daarvan.

Ook zijn door gemeenten en omgevingsdiensten enkele opmerkingen gemaakt die te lezen zijn als kennisvragen. Vooral over de systematiek van het aanvullingsspoor geluid blijken nog vragen te leven. Deze opmerkingen zullen worden betrokken bij de implementatiebegeleiding.

² ABRvS 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1395 en ABRvS 28 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1679.

d. Aanvullingen van het besluit naar aanleiding van de consultatie

De inspraakreacties op het ontwerp van het Verzamelbesluit hebben tot verschillende aanpassingen geleid. Voor zover niet reeds toegelicht gaat het om de volgende aanpassingen:

- De Omgevingsdienst Achterhoek heeft voorgesteld om in artikel 3.209 van het Bal ook paragraaf 4.86 van Bal – over het opslaan van drijfmest – ‘aan te zetten’, zodat de regels ook gelden voor een mestilo die niet bij een veehouderij of loonwerker staat. Dit voorstel is overgenomen omdat dit de handhaafbaarheid ten goede komt.
- De Vereniging Afvalbedrijven merkte op dat in artikel 4.1258 van het Bal niet uitvoerbaar was. Dit artikel regelde dat al vier weken voor het toepassen van AVI-bodemassen of immobilisaten in het kader van de melding voor dat toepassen een afleverbon moet worden verstrekt die betrekking heeft op de toe te passen partij. De afleverbon beoogt de partij te individualiseren zodat in de achtereenvolgende fasen die liggen tussen de productie en de toepassing aantoonbaar is dat het nog steeds om dezelfde partij gaat. Ondertekening is pas mogelijk op het moment van de werkelijke afname of toepassing van de partij. In de voorheen geldende regelgeving was dan ook niet verplicht gesteld om de afleverbon bij de melding te verstrekken, maar alleen om hierover de beschikking te hebben op het moment van toepassing van de bouwstof. Het voorstel van beide partijen om de afleverbon te schrappen uit de melding is overgenomen en vergelijkbare bepalingen in het Bal zijn daarmee geharmoniseerd.
- Adviesbureau KuiperCompagnons deed de suggestie om de redactie van enkele instructieregels in paragraaf 5.1.4.1 van het Bkl over luchtkwaliteit te verduidelijken. Dit heeft geleid tot harmonisatie van de formulering van de artikelen 5.51 en 5.53 van het Bkl met artikelen over geluid.
- De VNG en de gemeente Utrecht constateerden een probleem met de regeling in het Bkl die het voor gemeenten mogelijk maakt om het geluid samen te nemen in situaties waarin een lokale spoorweg en een gemeenteweg grotendeels zijn verweven of gebundeld. De keuze om die optie te benutten hoeft een gemeente pas te maken op de datum dat de basisgeluidemissie wordt bepaald. Dat moment komt te laat in bepaalde gevallen, bijvoorbeeld bij besluitvorming over het toelaten van nieuwe geluidgevoelige gebouwen nabij die bundel van een weg en een spoorweg. Daarom is aanvullend overgangsrecht opgenomen.
- De Omgevingsdienst Achterhoek constateerde verder een probleem bij de uitvoering van de instructieregels voor geur in geval van grensoverschrijdende geurcontouren, zowel bij gemeentegrensoverschrijdende situaties als bij landgrensoverschrijdende situaties. Tijdens de overgangsfase wordt de bebouwingscontour geur stapsgewijs opgebouwd, waarbij de contour soms ‘gaten’ vertoont, bijvoorbeeld in buurgemeenten. Hiertoe is een overgangsregeling voor de bebouwingscontour geur opgenomen in afdeling 12.2 van het Bkl. In de toelichting is verhelderd hoe de bebouwingscontour kan worden opgebouwd als het omgevingsplan gebiedsgericht tot stand komt. Het Bkl ziet niet op geurgevoelige gebouwen in Duitsland en België. In het kader van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties zou het gemeentebestuur wel rekening moeten houden met de geurmissie aldaar. Op dit punt kan implementatiebegeleiding volstaan.
- De Omgevingsdienst Achterhoek constateerde ook dat de regeling in de bruidsschat voor niet-representatief geluid van activiteiten niet beleidsneutraal was ten opzichte van de gebruikelijke uitleg van de bestaande regeling in artikel 2.20 van het Activiteitenbesluit milieubeheer voor dergelijk geluid. Deze regeling is aangepast.
- De UvW merkte op dat de instructieregel over de waterschapsverordening die ter uitvoering van de kaderrichtlijn water wordt toegevoegd aan het Bkl (artikel 6.2, vijfde lid, van het Bkl) niet was vertaald naar de bruidsschat voor de waterschapsverordening. Die omissie is hersteld. Naar aanleiding van een opmerking van het IPO is verder een tweede

omissie bij de omzetting van de kaderrichtlijn water opgelost. Dit heeft geleid tot een wijziging van artikel 2.17 van het Bkl.

III. Vervolg

Gelijktijdig met de consultatie is het Verzamelbesluit onderworpen aan een toets op administratieve en bestuurlijke lasten door het Adviescollege toetsing regeldruk. Ook is het Verzamelbesluit ter advisering voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Na publicatie van het Verzamelbesluit in het Staatsblad, treedt het besluit in werking op bij Koninklijk Besluit te bepalen tijdstip.