

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

**Betreft:** Internetconsultatie Verzamel-AMvB Omgevingswet 2023

**Datum**  
16 november 2022

Geachte Minister,

De Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied maakt graag gebruik van de gelegenheid om in te spreken op het concept van de Verzamel-AmvB Omgevingswet 2023. Met de Verzamel-AmvB Omgevingswet 2023 brengt u technische wijzigingen aan in de vier AmvB's van de Omgevingswet en in de bruidsschat. Hieronder geven wij onze reactie op een aantal van deze wijzigingen.

Daarnaast wijzen wij u op enkele andere technische onvolkomenheden in de AMvB's onder de Omgevingswet, die wij in ons werkveld ervaren, en verzoeken u om deze onvolkomenheden weg te nemen.

Onze reactie is openbaar.

## **I Verzamel-AmvB Omgevingswet 2023**

### Milieu gerelateerde opmerkingen

#### Onderdelen I en J

De beleidsvernieuwing voor externe veiligheid bij emplacementen is nog niet doorgevoerd in wet- en regelgeving (volgens het Jaarverslag basisnet 2021 van 25 augustus 2022 met kenmerk IenW/BSK-2022/134556 is de omzetting van de gemaakte bestuurlijke afspraken pas medio 2025 in wet- en regelgeving geborgd).

Hierdoor ontstaat er een situatie waarbij naast de algemene regels met betrekking tot het geluid van spoorvoertuigen op spoorwegemplacementen met het Rijk als bevoegd gezag, de overige milieuaspecten, waaronder omgevingsveiligheid, van hetzelfde spoorwegemplacement worden gereguleerd met de omgevingsvergunning met de gemeente als bevoegd gezag. Dit druist in zijn

geheel in het beleid en de bredere bestuurlijke afspraken omtrent de Omgevingswet. Een bedrijf heeft één bevoegd gezag.

Dit leidt onmiskenbaar tot rechtsonduidelijkheden bij betrokken gemeenten en omwonenden vanwege de aanwezigheid van twee bevoegde gezagen die betrokken zijn bij de regulering van spoorwegemplacements en twee afzonderlijke reguleringskaders in het ruimtelijke domein. Bovendien kunnen ontwikkelingen ten aanzien van omgevingsveiligheid op of in de omgeving van spooremplacements interfereren met de geluidbelasting in de omgeving en vice versa. Zo kan het vereisen van bijvoorbeeld een schermconstructie ter beperking van het effect van incidenten met gevaarlijke stoffen tevens leiden tot een veranderende geluiduitstraling naar de omgeving.

*Verzocht wordt om de inwerkingtreding van het voorgenomen gewijzigde artikel 3.295b en het nieuwe artikel 3.295d synchroon te laten lopen met de inwerkingtreding van de nieuwe wet- en regelgeving met betrekking tot omgevingsveiligheid bij spoorwegemplacements.*

#### Onderdeel O

In de toelichting op onderdeel O wordt ingegaan op de invulling van artikel 5.78f van het Bkl.

Dit artikel luidt:

Artikel 5.78f Bkl (regels over activiteiten - voldoen aan geluidproductieplafonds)  
Een omgevingsplan bevat regels over activiteiten gericht op het voldoen aan de geluidproductieplafonds die als omgevingswaarden zijn vastgesteld voor een industrieterrein.

De in de toelichting opgenomen tekst is vervolgens:

“Het omgevingsplan moet regels bevatten over activiteiten op het industrieterrein, gericht op het voldoen aan de eerste geluidproductieplafonds. Het omgevingsplan zal over het algemeen voldoen aan artikel 5.78f Bkl als, naast de geluidregels van de bruidsschat, ook geluidregels (geluidverdeling) uit het voormalige bestemmingsplan in het tijdelijk deel van het omgevingsplan staan. Maar in andere gevallen zal het omgevingsplan niet voldoen aan artikel 5.78f, omdat de geluidbeheersing onder oud recht ook is geregeld met vergunningvoorschriften en maatwerkvoorschriften die geen onderdeel van het omgevingsplan zijn”.

Hierover is op te merken dat in art. 5.78f Bkl niet is vastgelegd welke uitgangspunten en eisen er zijn om aan dit artikel invulling te geven. In de lijn van de uitgangspunten van de Omgevingswet zou dan de verwachting zijn dat het aan de gemeenten en provincies is op welke wijze hier invulling aan wordt gegeven. De benadering in de toelichting is echter nauw ingekaderd en komt erop neer dat de invulling gelijk een geluidverdeelplan moet zijn. Dit lijkt ons een te rigide invulling.

Hierbij moet in ogenschouw genomen worden dat het al een aanzienlijke taak is om de huidige systematiek om te zetten naar een maximale invulling waarvoor – naar verwachting- in de verschillende zonemodellen veelal afwijkende geluidbronnen ingevoerd moeten gaan worden. Om de daarin te maken keuzen vast te leggen zijn er meerdere mogelijkheden. Een redelijk complex verdeelplan is daarvoor een mogelijkheid, maar er zijn daarnaast ook andere mogelijkheden.

Verder is van belang dat er terreinen zijn met ver uiteenlopende verschijningsvormen. Daarboven komt nog dat de huidige Wet geluidhinder geen regels oplegt hoe tot een zonebeheer gekomen moet worden en op welke wijze het vastgelegd moet worden. We hebben daardoor te maken met een grote verscheidenheid aan

terreinen en daarnaast ook nog een grote verscheidenheid hoe het zonebeheer is opgepakt. Per terrein zal gekeken moeten worden op welke wijze invulling gegeven kan worden aan artikel 5.78f Bkl in combinatie met 12.2 Bkl.

De insteek dat er daarbij een blokkering zou kunnen ontstaan bij de omzetting als er geen verdeelplan zou zijn, lijkt ons niet te volgen uit artikel 5.78f Bkl. Gemeenten zullen immers wel altijd een zekere invulling moet gaan geven aan de maximale invulling. Het vastleggen van deze uitgangspunten in het Omgevingsplan dient vervolgens ten minste niet gebonden zijn aan het uitgangspunt dat dit gelijk een verdeelplan moet zijn.

In de Verzamelbesluit Omgevingswet 2023 wordt achter 12.2 Bkl een artikel toegevoegd:

Artikel 12.2a Bkl (uitgestelde werking regels over activiteiten - voldoen aan geluidproductieplafonds)

1. Artikel 5.78f is niet van toepassing als de geluidproductieplafonds als omgevingswaarden zijn vastgesteld met toepassing van artikel 12.2.
2. Uiterlijk op het tijdstip, bedoeld in artikel 22.6, derde lid, van de wet, geeft het bevoegd gezag alsnog uitvoering aan artikel 5.78f

Op zich zijn we niet tegen een mogelijkheid om in een later stadium een omgevingsplan te volmaken, echter in dit aanvullende artikel is het dwingend voorgeschreven. Dit gaat voorbij aan de mogelijkheid dat gemeenten en provincies art 12.2 Bkl ( m.n. de maximale invulling) invullen met een systematiek die ook invulling geeft aan de strekking van art. 5.78f Bkl.

*Verzocht wordt om er een facultatieve bepaling van te maken.*

Verder moet in ogenschouw genomen worden dat er gemeenten zullen zijn die weliswaar een eerste GPP vaststelling zullen doen op basis van maximale invulling, maar dat zij korte periode daarna een lagere GGP willen gaan vaststellen om te voorkomen dat bedrijven verruiming van hun vergunde geluidruimte gaan vragen, omdat de maximale invulling hen die mogelijkheid gaat geven. Het nu voorgestelde artikel 12.2a Bkl lijkt o,i. een kans te gaan geven dat er een strijdigheid ontstaat tussen dat verlagingsbesluit en de verplichting om hernieuwd een besluit te nemen op basis van 12.2a Bkl.

Tot slot wijzen wij er op dat tegen elke toevoeging en aanpassing van een Omgevingsplan inspraak en beroep open staat. Het streven moet zijn om het aantal procedures rond vaststellen van GPP tot een minimum te beperken. De mogelijkheid om met toepassing van art 12.2 Bkl in één keer tot een GPP vaststelling, alsmede regels in een Omgevingsplan te komen, heeft dan ook de voorkeur en zou wellicht verder uitgewerkt kunnen worden.

#### Onderdeel AG – artikel 5.3, derde en vierde lid Bal

Artikel 5.3 Bal betreft de module met betrekking tot het eindonderzoek bodem. Het bodemonderzoek conform NEN 5725 en NEN 5740 gaat over bodemverontreiniging op de landbodem en de andere normen over een waterbodemverontreiniging in een oppervlaktewaterlichaam. De aanleiding tot de wijziging is ingegeven vanuit de activiteit opslaan grond of baggerspecie. Bij deze activiteit kan een bodemverontreiniging ontstaan. Nadat de activiteit is beëindigd dient een eindonderzoek conform artikel 5.3 van het Bal te worden uitgevoerd. Maar het eindonderzoek is ook verplicht bij andere activiteiten, daarom zou het algemener moeten worden verwoord!

*Verzocht wordt om het woord opslaan (2x) te verwijderen en daarvoor in de plaats bodemverontreiniging dan wel waterbodemverontreiniging op te nemen.*

### Bouw gerelateerde opmerkingen

Plichten tijdens de bouw mogen geen onderwerp zijn van de beoordeling bij de verlening van een vergunning voor de technische bouwactiviteit.

### Toelichting

In de Verzamelwet Omgevingswet (20xx) wordt artikel 5.20 Ow gewijzigd in de zin dat de beoordelingsregels voor het verlenen van een vergunning slechts betrekking mogen hebben op de kwaliteit van bouwwerken. En dus niet op de plichten die tijdens de bouw gelden. In de beoordelingsregels van artikel 8.3b van het Besluit kwaliteit leefomgeving, wordt afdeling 7.1 van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) nog steeds als beoordelingskader genoemd, terwijl deze afdeling uitsluitend betrekking heeft op de plichten tijdens de bouw. Dit is in strijd met het te wijzigen artikel 5. 20 Ow.

## **II Andere technische onvolkomenheden**

### Milieu gerelateerde opmerkingen

1. Ondergrenzen aanwijzing milieubelastende activiteit par. 3.2.11 Bal Opslaan van ontplofbare stoffen voor civiel gebruik

Art. 3.33 lid 1 Bal wijst het opslaan van ontplofbare stoffen van ADR-klasse I aan als milieubelastende activiteit (paragraaf 3.2.11 Bal).

Artikel 3.33 lid 2 Bal bevat geen ondergrens. Door het ontbreken van een ondergrens valt elke opslag van patronen, zwart kruid en noodsignalen onder de aanwijzing van artikel 3.33 lid 1 Bal; ook de opslag van geringe hoeveelheden ontplofbare stoffen (zoals munitie van sportschutters en noodsignalen van booteigenaren) door particulieren in woningen of op (varende) boten.

Dit heeft tot gevolg dat deze particulieren moeten voldoen aan de milieuregels van paragraaf 4.103 Bal. Bijvoorbeeld moet er een melding worden ingediend.

In de huidige situatie is voor de opslag van ontplofbare stoffen in categorie 3 van bijlage I, onderdeel C, van het Besluit omgevingsrecht een ondergrens opgenomen en vallen particulieren niet onder het begrip inrichting. Hierdoor hoeft de opslag van geringe hoeveelheden ontplofbare stoffen bij particulieren niet aan milieuregels van het Activiteitenbesluit te voldoen.

*Verzocht wordt om in artikel 3.33 Bal een ondergrens op te nemen voor de opslag van ontplofbare stoffen waardoor geringe hoeveelheden bij particulieren niet vallen onder de aanwijzing van artikel 3.33 Bal.*

2. Bodemregels ippc-installaties

Onder de huidige situatie gelden voor type C-inrichtingen met een ippc-installatie de regels van afd. 2.4 Bodem van het Activiteitenbesluit. Hierdoor mogen in omgevingsvergunningen milieu voor type C-inrichtingen met een ippc-installaties géén voorschriften over het aspect bodem worden opgenomen.

In het Bal zijn ippc-installaties als Bal-mba aangewezen (o.a. in afdeling 3.3 Bal). In de richtingaanwijzer van deze Bal-mba's zijn geen paragrafen van het Bal met daarin bodemregels voorgeschreven.

Hierdoor gelden bij de inwerkingtreding van het Omgevingswet geen bodemregels voor ippc-installaties. Er zijn immers in de geldende omgevingsvergunningen milieu geen voorschriften opgenomen over bodem én de bodemregels van hoofdstuk 4 en modules in hoofdstuk 5 Bal over bodem gelden ook niet. Het enige dat geldt is de zorgplicht.

Er is ook geen overgangsrecht opgenomen die deze lacune (het ontbreken van bodemregels) regelt.

*Verzocht wordt om overgangsrecht te maken op grond waarvan bodemregels op grond van het Activiteitenbesluit/de Activiteitenregeling gelden voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet blijven gelden voor bestaande bedrijven met ippc-installaties.*

### 3. Opslag van LPG bij tankstations

Een tankstation met LPG is een milieubelastende activiteit in de zin van artikel 3.296 Bal (paragraaf 3.8.10 Tankstation). Voor de opslag van LPG bij tankstations gelden op grond van artikel 3.298 Bal (richtingaanwijzer) de regels van paragraaf 4.35 Bal Tanken en opslaan van LPG.

De opslag van LPG van meer dan 150 l bij een tankstation is ook een milieubelastende activiteit in de zin van art. 3.21 Bal (paragraaf 3.2.7 Opslagtank voor gassen). De opslag van LPG bij een tankstation valt niet onder de vergunningplichtige gevallen van artikel 3.22 Bal vanwege de uitzondering van artikel 3.22 lid 2 onder a Bal.

In artikel 3.23 Bal (richtingaanwijzer) zijn alleen regels aangewezen voor vergunningplichtige gevallen. Hierdoor is de opslag van LPG bij tankstations wél een mba in de zin van paragraaf 3.2.7 Bal, maar gelden er op grond van de richtingaanwijzer geen regels voor de opslag van LPG bij tankstations op grond van paragraaf 3.2.7 Bal.

*Verzocht wordt om de opslag van LPG bij tankstations uit te zonderen in artikel 3.21 Bal omdat er voor de opslag van LPG bij tankstations in artikel 3.23 Bal geen algemene regels zijn aangewezen voor de opslag.*

### 4. Activiteiten op de openbare weg/ openbaar vaarwater bij milieubelastende activiteiten

In de huidige situatie worden bij type C-inrichtingen de milieugevolgen van activiteiten buiten de grens van de inrichting (op de openbare weg of openbaar vaarwater) toegerekend aan de inrichting. Bijvoorbeeld laden en lossen als direct geluid en geluid van verkeersbewegingen/komende en gaande bezoekers als indirecte hinder. Bij type B-inrichtingen valt de geluidhinder van laden en lossen onder de geluidnormen van artikel 2.17 Activiteitenbesluit. Indirecte hinder valt onder de zorgplicht.

In het kader van het Bal en de bruidsschat is onduidelijk hoe er moet worden omgegaan met (milieugevolgen van) activiteiten op de openbare weg die horen bij een milieubelastende activiteit in de zin van het Bal. Degene die een milieubelastende activiteit van het Bal (van afd. 3.4 t/m 3.9 Bal) verricht moet bijvoorbeeld gegevens en bescheiden verstrekken over de begrenzing van de locatie waarop de activiteit wordt verricht. Niet duidelijk is of het deel van de openbare weg waar laad- en losactiviteiten worden uitgevoerd ook moeten worden meegenomen bij het aangeven van de begrenzing van de locatie of niet.

Als het deel van de openbare weg buiten de begrenzing van de locatie valt rijst de vraag of de algemene regels van het Bal dan wel gelden voor het deel van de milieubelastende activiteit dat op de openbare weg plaatsvindt. De algemene regels gelden immers voor de milieubelastende activiteit en voor functioneel ondersteunende activiteiten op de locatie waar de activiteit wordt verricht.

De specifieke zorgplicht gaat ook niet in op 'indirecte hinder'.

*Verzocht wordt om te verduidelijken of bij het aangeven van de begrenzing van de locatie van de activiteit al dan niet de activiteiten op de openbare weg moeten worden meegenomen. Voorts wordt gevraagd om te verduidelijken hoe moet worden omgegaan met de milieugevolgen van activiteiten die de openbare weg plaatsvinden (de laad- en losactiviteiten en de 'indirecte' hinder).*

## 5. Meld- en informatieplichten Bal

Per 'verandering' kunnen meerdere meldplichten en meerdere informatieplichten gelden. Het lijkt erop dat in de Omgevingswet niet geregeld is dat de samenhang moet worden aangegeven tussen de verschillende voor één verandering benodigde meldingen en/of informatieplichten. Hierdoor is een samenhangende beoordeling erg moeilijk. Dat betekent dat een samenhangende beoordeling:

- extra capaciteit (fte) kost of
- achterwege blijft.

*Verzocht wordt om een bepaling op te nemen die de initiatiefnemer verplicht om de samenhang tussen verschillende voor een verandering benodigde meldplichten en informatieplichten aan te geven.*

## 6. Doelmatig gebruik van grondstoffen

In artikel 5.7 van het huidige Besluit omgevingsrecht staat:

"1. Aan de omgevingsvergunning worden in ieder geval de in aanmerking komende voorschriften verbonden met betrekking tot:

- a. een doelmatig gebruik van energie en grondstoffen;"

Deze bepaling komt niet terug in de paragrafen in Afdeling 8.5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving over voorschriften voor de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit.

Wel maakt het zuinig gebruik van energie en grondstoffen onderdeel uit van het oogmerk van de Omgevingswet (artikel 4.22 Ow), en van het oogmerk van het Besluit activiteiten leefomgeving, waar wordt gesproken van een doelmatig gebruik van energie en grondstoffen. Daarnaast komt de doelstelling terug in artikel 8.10 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, bepaling van de beste beschikbare technieken, waarin wordt gesproken van "verbruik en de aard van de grondstoffen, met inbegrip van water, en de energie-efficiëntie".

*Verzocht wordt om artikel 5.7 van het huidige Besluit omgevingsrecht op te nemen in de paragrafen in Afdeling 8.5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving over voorschriften voor de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit. Daarnaast wordt verzocht om consistent gebruik van de terminologie.*

## 7. Overgangsrecht wasplaats bij complexe bedrijven

Voor wasplaatsen bij complexe bedrijven ontbreekt een overgangsregeling. Daardoor gelden vanaf inwerkingtreding van de wet geen voorschriften meer voor bodembeschermende voorzieningen bij deze activiteit. Dit is onwenselijk gezien de activiteiten en stoffen die bij deze bedrijven (kunnen) voorkomen (b.v. IPPC installaties voor afvalverwerking).

*Verzocht wordt om in artikel 8.1.7 Invoeringsbesluit ook paragraaf 4.44 Wasstraat of wasplaats van het Bal op te nemen.*

## 8. Maatwerk zorgplicht bruidsschat bij Bal-mba

In de specifieke zorgplicht in de bruidsschat is een uitzondering gemaakt voor Bal-mba (22.44 lid 4 Bs). Als reden hiervoor is aangegeven dat de specifieke zorgplicht van het Bal voor deze onderwerpen al geldt. We lopen aan tegen voorbeelden waar dit vreemd uitpakt. Uitgangspunt in het stelsel is dat de aspecten geur en geluid in beginsel in het Omgevingsplan worden geregeld. Voor sommige aspecten van deze onderwerpen is er in de bruidsschat voor gekozen om deze alleen nog in de zorgplicht te regelen, maar deze geldt niet voor Bal-mba. De zorgplicht van het Bal 'dekt' deze onderwerpen waarschijnlijk wel, maar dit lijkt in te druisen tegen de keuze om de onderwerpen lokaal te regelen. Voor de uitvoering bij Bal-mba wordt hierdoor ondoorzichtig welke aspecten in welk kader geregeld worden.

Voorbeelden:

A. Geur bij Bal mba. Het huidige artikel 2.7a Abm is opgegaan in de zorgplicht Bs, en deze geldt niet voor Bal-mba. Hoewel geur in beginsel in het Omgevingsplan geregeld moet worden biedt het Omgevingsplan geen grondslag hiervoor, want een maatwerkvoorschrift zou gebaseerd moeten zijn op de zorgplicht. Er is in de bruidsschat weliswaar een ruime maatwerkmogelijkheid opgenomen, maar deze is gekoppeld aan de artikelen van de bruidsschat ('een maatwerkvoorschrift kan worden gesteld over de artikelen ...'). Nu er voor geur geen artikel geldt voor Bal-mba (m.u.v. de activiteiten waarvoor specifieke voorschriften gelden zoals de agrarische activiteiten) is er geen grondslag voor een maatwerkvoorschrift over geur op grond van het Omgevingsplan (bruidsschat).

In de toekomst zullen gemeenten voor Bal-mba wel iets moeten regelen gezien de instructies in het Bkl. Vanaf dat moment zal er dus wel een grondslag zijn in het Omgevingsplan voor voorschriften bij Bal-mba. Voor de inzichtelijkheid voor de uitvoering is het wenselijk dat deze grondslag er vanaf het begin is, zodat duidelijk is waar dit soort voorschriften te vinden zijn.

*Verzocht wordt om een aparte bepaling, vergelijkbaar met artikel 2.7a Abm, op te nemen in de bruidsschat, die ook geldt voor Bal-mba. Zo'n artikel vormt een beleidsneutrale voortzetting van het huidige kader en past ook beter in het stelsel van de Omgevingswet, waarin geur voor alle activiteiten in principe in het Omgevingsplan wordt geregeld.*

B. Het vragen van geluidonderzoek bij activiteiten waarvoor dit niet expliciet is voorgeschreven in artikel 22.60 Bruidsschat.

In de NvT bij artikel 22.60 Bs staat dat op grond van 22.45 geluidonderzoek gevraagd kan worden bij activiteiten waarvoor dit op grond van dat artikel niet verplicht is. Artikel 22.60 en de zorgplicht van de bruidsschat gelden niet voor Bal-mba. Er lijkt dus geen artikel te zijn 'waarover' maatwerk gesteld kan worden om een onderzoek te vragen. Consequentie zou dan zijn dat je op grond van het Bal een onderzoek vraagt waarin wordt gekeken of/hoe voldaan kan worden aan de normen uit de bruidsschat of de zone van een gezoneerd industrieterrein. Ook dit is verwarrend voor de uitvoering, en doorkruist de keuze van de wetgever dat het aspect geluid in beginsel in het Omgevingsplan geregeld wordt.

*Verzocht wordt om ook voor dit onderdeel een expliciete grondslag voor het vragen van geluidonderzoek in de bruidsschat op te nemen die ook geldt voor Bal-mba.*

## 9. Afbakening maatwerkmogelijkheid voor energiebesparing.

In het ontwerpbesluit Actualisatie energiebesparingsplicht wordt de verruiming van de maatwerkmogelijkheid teruggedraaid die in de consultatieversie van het besluit was voorgesteld. Alleen voor de zeer grootverbruikers (1 miljoen kWh/170.000 m<sup>3</sup> gas) wordt de maatwerkmogelijkheid verruimd, alle andere bedrijven moeten voldoen aan de 5 jaar tvt en EML, met als enige maatwerkmogelijkheid het toestaan van fasering.

Voor vergunningplichtige Bal-mba gaat de energieparagraaf van het Bal gelden in plaats van de vergunning, maar alleen voor de zeer grootgebruikers (vanaf 1 miljoen kWh/170.000 m<sup>3</sup> gas) is er een maatwerkmogelijkheid. Dat betekent dat er een vrij grote groep vergunningplichtige activiteiten is die aan de EML systematiek moet voldoen, zonder maatwerkmogelijkheid om evt. af te stemmen op specifieke bedrijfsprocessen. Eerder in de toelichting wordt juist verwezen naar de ruimere maatwerkmogelijkheden in het Bal hiervoor (par. 4.3). Het is in ieder geval wenselijk om bij alle vergunningplichtige mba's maatwerk te kunnen stellen.

In de consultatieversie werd toegelicht dat voor energiebesparing aangesloten zou worden bij het algemene uitgangspunt dat het bieden van mogelijkheden voor maatwerk het mogelijk maakt om de regels beter te laten aansluiten op de specifieke situatie van degene die de activiteit verricht. In de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit is niet beargumenteerd waarom deze keuze wordt teruggedraaid. In de NvT worden vooral 'overgangsrechtelijke' argumenten genoemd voor het afbakenen van de maatwerkmogelijkheid. Die overgangsrechtelijke aspecten kunnen in het overgangsrecht zelf worden geregeld.

*Verzocht wordt om, gezien het belang om de voorschriften af te kunnen stemmen op de specifieke situatie van bedrijven en het belang van de regeling voor het halen van de doelen voor energiebesparing, de afbakening van maatwerk voor alle activiteiten te beperken zoals voor de zeer grootverbruikers (niet versoepelen).*

## 10. Kennisgeving Seveso-inrichting

Artikel 4.5, eerste lid, onder a van het Bal wijkt af van artikel 6, eerste lid, onder d, van het Brzo2015 en van artikel 7, eerste lid, onder c van de Seveso III-richtlijn.

In artikel 4.5, eerste lid, onder a van het Bal is opgenomen:

"de naam en functie van de bestuurder van de Seveso-inrichting, als dat een ander is dan degene die de activiteit verricht".

In de Nota van Toelichting is opgenomen dat deze tekst uit de Seveso III-richtlijn komt, maar in artikel 7, eerste lid, onder c van de Seveso III-richtlijn is opgenomen:

"de met de leiding van de inrichting belaste persoon"

In de Engelse versie:

"the person in charge of the establishment"

Het begrip "feitelijk leidinggevende" vervult de behoefte vanuit de praktijk om duidelijk te hebben wie het voor het zeggen heeft binnen de Seveso-inrichting. Degene die operationeel de verantwoordelijkheid heeft. Bij het toezicht op de Seveso-bepalingen en bij incidenten moet er een duidelijk aanspreekpunt (met telefoonnummer) op de inrichting aanwezig zijn. Het begrip bestuurder (mogelijk leden van de raad van bestuur) geeft geen invulling aan deze praktijkbehoefte. Bovendien is het ons niet duidelijk waarom op dit punt van de Seveso-Richtlijn zou moeten worden afgeweken.



*Verzocht wordt om de artikel 7, eerste lid, onder c van de Seveso III-richtlijn strikt te volgen en in de tekst van artikel 4.5, eerste lid, onder a van het Bal over te nemen.*

#### 11. Aanwijzing mede handhavingstaak voor bestuursorgaan met advies met instemming

Gedeputeerde Staten zijn op grond van artikel 4.6, 1e lid, onder c, van het Omgevingsbesluit het bevoegd gezag voor enkelvoudige aanvragen om omgevingsvergunning voor het aanleggen of gebruiken van een open bodemenergiesysteem en het exploiteren van een ippc-installatie voor het afvangen van CO<sub>2</sub>-stromen voor geologische opslag, categorie 6.9 bijlage I RIE.

Bij meervoudige aanvragen voor genoemde milieubelastende activiteiten zijn Burgemeester en Wethouders het bevoegd gezag en is aan Gedeputeerde Staten adviesrecht met instemming toegekend. Echter is aan Gedeputeerde Staten niet op grond van artikel 13.3, eerste lid, onder b van het Omgevingsbesluit een mede handhavingstaak toegekend. Onduidelijk is waarom niet.

*Verzocht wordt om Gedeputeerde Staten op grond van artikel 13.3, eerste lid, onder b van het Omgevingsbesluit een mede handhavingstaak toe te kennen voor de adviezen met instemming over het aanleggen of gebruiken van een open bodemenergiesysteem en het exploiteren van een ippc-installatie voor het afvangen van CO<sub>2</sub>-stromen voor geologische opslag, categorie 6.9 bijlage I RIE.*

#### Bouw gerelateerde opmerkingen

12. Er is geen rechtstreekse handhaving van hoofdstuk 3 Bbl mogelijk door het ontbreken van een koppeling van de regels over de kwaliteit van bestaande bouwwerken die niet in uitvoering zijn aan enig handelen of nalaten.

#### Toelichting

In artikel 1b, tweede lid van de Woningwet is bepaald dat het verboden is een bestaand bouwwerk in een staat te brengen, te laten komen of te houden die niet voldoet aan het Bouwbesluit. In artikel 3.3 van het Besluit bouwwerken leefomgeving is bepaald, dat aan de regels over bestaande bouw wordt voldaan door "de eigenaar van het bouwwerk of degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het treffen van voorzieningen aan dat bouwwerk. Diegene draagt zorg voor de naleving van de regels over de activiteit." Alleen afdeling 3.1 Bbl bevat regels over activiteiten, de overige afdelingen van hoofdstuk 3 bevatten geen regels over activiteiten. Zo is bijvoorbeeld de regel als "Een bouwwerk is bestand tegen krachten die tijdens het beoogde gebruik op het bouwwerk worden uitgeoefend" (art. 3.8 Bbl), geen regel over een activiteit, aangezien er geen koppeling is gemaakt met enig handelen of nalaten van een (rechts)persoon. Artikel 1b, tweede lid van de Woningwet is dus niet goed verwerkt in het Bbl.

13. De uitputtende regelingen in het Bbl brengen met zich mee dat belangrijke bestaande gemeentelijke regels die eisen stellen aan de kwaliteit en het gebruik van bouwwerken op grond van artikel 122 van de Gemeentewet van rechtswege komen te vervallen.

#### Toelichting

In artikel 122 van de Gemeentewet is bepaald dat de bepalingen van "gemeentelijke verordeningen in wier onderwerp door een wet, een algemene maatregel van bestuur of een provinciale verordening wordt voorzien",

van rechtswege vervallen. Dit brengt met zich mee dat andere regels dan die in het Bbl, voor zover die betrekking hebben op de in artikel 4.21 Ow genoemde onderwerpen van rechtswege komen te vervallen op het moment dat de wet in werking treedt. De helpdesk IPLO heeft bevestigd dat het na inwerkingtreding van de Ow niet mogelijk meer is dat een gemeente op grond van een bestemmingsplanregel iemand kan verplichten om een woongebouw geschikt te maken voor een waterberging, groen dak of zonnepanelen. Dat geldt ook voor regels in de hemelwaterverordening (die van rechtswege in het omgevingsplan terechtkomen). We mogen aannemen dat dit ook geldt voor alle overige gemeentelijke regels die eisen stellen aan bouwwerken uit het oogpunt van het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en duurzaamheid en bruikbaarheid, voor zover die niet op het Bbl zijn gebaseerd. De gemeentelijke regels zijn onder het huidige regime wel verbindend, gelet op het destijds aangenomen amendement Van der Burg/ Van Noord op de Woningwet, dat er in voorziet "dat de gemeenteraad op grond van de gemeentewet bij verordening aanvullende voorschriften mag geven ten opzichte van de in het Bouwbesluit gegeven voorschriften." (TK 1989-1990 20066, nr 55)

14. Het vervallen van de verbouwregel in artikel 1.12 eerste lid, onderdeel b van het Bouwbesluit 2012 ontnemt de gemeente om bouwplannen van onvoldoende kwaliteit tegen te gaan. In samenhang daarmee: het generiek aanwijzen van de uit het Bouwbesluit afkomstige regels over bestaande bouw als aanvaardbaar kwaliteitsniveau (bij wijziging van een gebruiksfunctie, bij tijdelijke bouw en bij verbouw), is niet juist omdat dit niveau uitdrukkelijk niet is bedoeld als een maatschappelijk aanvaardbaar kwaliteitsniveau.

#### Toelichting

Voor de voorschriften over bestaande bouw van het Bouwbesluit is uitgegaan van de oudste in ons land bekende bouwvoorschriften. Daarbij is in beginsel gekozen voor de laagste eis die in enige gemeentelijke bouwverordening in Nederland in het begin van de twintigste eeuw voor een bepaald onderwerp was gesteld. Reden hiervoor is dat uit het oogpunt van verworven rechten geen verdergaande eisen mogen worden gesteld dan die, die golden op het moment waarop destijds een bouwvergunning werd verleend. De voorschriften over bestaande bouw werden aanvankelijk uitsluitend gebruikt voor twee zaken. In de eerste plaats als referentiekader om te bepalen wanneer er in ieder geval een situatie is dat een woning ongeschikt is voor bewoning (onbewoonbaar) of een ander bouwwerk dan een woning onbruikbaar. In de tweede plaats als ondergrens om bij een verbouwing na een afweging van belangen op één of meer specifieke punten vrijstelling te verlenen van de nieuwbouwvoorschriften. Daarbij moest de gemeente meewegen dat het voldoen aan de voorschriften over bestaande bouw toch kan betekenen dat dit een brandonveilige of anderszins onaanvaardbare situatie oplevert. Dat is bijvoorbeeld het geval van een discotheek die een vluchtweg heeft van 60 meter lang, en die over de gehele lengte een hoogte heeft van 1,7 meter hoog en 50 cm breed.

Met het Bouwbesluit 2012 is het stelsel waarbij een verbouwing - behoudens een gemotiveerde ontheffing- aan de nieuwbouwvoorschriften moest voldoen afgeschaft. Dat heeft geleid tot de situatie waarbij nieuwe woningen in bestaande gebouwen niet meer hoeven te voldoen aan elementaire kwaliteitseisen. Wordt bijvoorbeeld in een bedrijfshal een woning gemaakt dan geldt als juridisch aanvaardbaar kwaliteitsniveau: wel een toilet, maar geen badruimte, geen bescherming tegen geluid, niet meer dan een halve m<sup>2</sup> daglichtoppervlakte, geen isolatie (dat wil zeggen geen bescherming tegen hoge energiekosten), geen bescherming tegen inbrekers, onvoldoende vluchtwegen etc. Met de wijziging van de verbouwregel van artikel 1.12 van het Bouwbesluit 2012 die op 1 juli 2020 in werking is getreden (Stb. 2020, 189) kunnen gemeenten tegen de excessen die het gevolg zijn van de stelselwijziging uit 2012 optreden, maar deze regel is niet in het Bbl overgenomen.

Ook als tijdelijk opgerichte woningen hoeven niet aan de voorschriften voor nieuwbouw te voldoen.

We zien in de praktijk een compartimentering van de markt voor nieuwe woningen ontstaan: aan de ene kant nieuwbouwwoningen die aan alle kwaliteitseisen voldoen, en aan de andere kant nieuwe woningen in bestaande gebouwen en als "tijdelijk bouwwerk" opgerichte woonketen aan de onderkant van de woningmarkt, waarop de meest basale bouwkundige kwaliteitseisen niet van toepassing zijn.

15. Artikel 5.4, vierde lid van het Bbl is niet vergelijkbaar met het huidige artikel 4 van de Woningwet en zal leiden tot het vergunnen van brandonveilige of anderszins onaanvaardbare situaties.

#### Toelichting

Volgens de nota van toelichting is het vierde lid van artikel 5.4 Bbl vergelijkbaar met wat in artikel 4 van de Woningwet was geregeld: "de verbouwingregels van dit besluit zijn alleen van toepassing op de onderdelen van het bouwwerk die door de verbouwinggreep fysiek daadwerkelijk worden gewijzigd. Die regels gelden dus niet voor de onderdelen die ongewijzigd blijven. Als, bijvoorbeeld, bij een bestaande woning een dakraam wordt aangebracht op de zolderverdieping zijn alleen de voor het aanbrengen van dat dakraam relevante regels van toepassing. De onderdelen van de zolderverdieping die bij het verbouwen fysiek niet gewijzigd worden, moeten bij de beoordeling van de verbouwing buiten beschouwing blijven."

In de tekst van artikel 4 van de Woningwet staat niet dat onderdelen die fysiek niet worden gewijzigd buiten beschouwing moeten blijven. Er staat: "Indien een bouwwerk gedeeltelijk wordt vernieuwd, veranderd of vergroot, zijn de voorschriften [van het Bouwbesluit] voor zover zij betrekking hebben op dat bouwen, slechts van toepassing op die vernieuwing, verandering of vergroting." Volgens de wetsgeschiedenis en de hoofdlijn van de jurisprudentie moet dit artikel zo worden begrepen, dat de delen van het bouwwerk waarvan de bouw- of gebruikskwaliteit als gevolg van de ingreep niet verandert buiten beschouwing moeten blijven.

In het voorbeeld van het dakraam: als dit raam wordt aangebracht ten behoeve van een vliering die wordt veranderd in een slaapkamer, dan moet de planbeoordelaar ook beoordelen of je uit die nieuwe slaapkamer veilig kunt vluchten en of dat je bij het gebruiken van die slaapkamer niet door de vloer zakt. Onderwerp van de beoordeling is niet de bouwactiviteit an sich, maar de invloed daarvan op de functie van het bouwwerk als geheel. Iets anders is ook moeilijk voorstelbaar, het Bouwbesluit kent immers geen voorschriften over onderdelen van bouwwerken, alleen voorschriften over het functioneren van bouwwerken als geheel. Het Bouwbesluit mag daarentegen in dit voorbeeld niet worden toegepast op een aanbouw op de begane grond, waarop de ingreep geen invloed heeft. De bouwvergunning kan dus niet worden geweigerd als die aanbouw niet aan het Bouwbesluit voldoet. Als de gemeente wil bereiken dat ook die aanbouw gaat voldoen, dan zal zij daarvoor, los van de aanvraag om vergunning, de gebruikelijke handhavinginstrumenten moeten gebruiken.

Voor een toelichting op dit betoog verwijs ik naar de uitspraak ECLI:NL:RVS:2009:BI8425, waarin de bedoeling van artikel 4 van de Woningwet klip en klaar wordt uiteengezet. Wij adviseren die lijn bij het samenstellen van de voorschriften en het geven van uitleg daarvan vast te houden. Dat geldt ook voor het Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen, dat aanvankelijk uitging van een juiste uitleg van de Woningwet, maar dat na afloop van de voorhangprocedure is gewijzigd met de strekking dat de kwaliteitborgers bij een verbouwing alleen maar hoeven te kijken naar "het dakraam" (d.w.z. de onderdelen die door de verbouwinggreep fysiek daadwerkelijk worden gewijzigd) en niet naar de impact van de ingreep op het functioneren van het bouwwerk als geheel. Als de minister aan dit uitgangspunt vasthoudt, zullen de gemeenten een intensief en kostbaar schaduwtoezicht moeten uitvoeren om te voorkomen dat er uit het oogpunt van bouw- en gebruikskwaliteit gevaarlijke en anderszins onaanvaardbare situaties zullen ontstaan.

16. Het niet overnemen van een aantal artikelen uit het Bouwbesluit 2012 en het voor bepaalde categorieën buiten werking stellen regels voor bepaalde gebruiksfuncties leidt tot onbedoelde effecten, met negatieve gevolgen voor het beschermingsniveau. Dit betreft de veranderde regeling over het aantal personen in een bouwwerk en het schrappen van de regels over de bruikbaarheid van utiliteitsgebouwen.

#### Toelichting

Aantal personen in een bouwwerk. In artikel 2.11 Bbl is de eis uit het Bouwbesluit 2012 overgenomen dat in "een bouwwerk of gedeelte daarvan [...] niet meer personen aanwezig [zijn] dan het aantal personen waarvoor het bouwwerk of gedeelte daarvan in overeenstemming met dit besluit is bestemd." Niet overgenomen is de regeling opgenomen in artikel 1.2 van het Bouwbesluit 2012 dat in beginsel ten minste moet worden uitgegaan van het in dat artikel genoemde aantal personen per m<sup>2</sup> verblijfsgebied, gedifferentieerd naar gebruiksfunctie van het bouwwerk. Het Bbl gaat er voortaan vanuit dat de aanvrager - los van de gebruiksfunctie gebouw- het aantal personen bepaalt dat in gebouw aanwezig zal zijn als het klaar en in gebruik is.

Deze nieuwe systematiek heeft twee nadelen.

In de eerste plaats is bij de gemeente en ook bij de gebruikers niet meer zonder raadpleging van de archieven kenbaar voor hoeveel personen het gebouw en de daarin opgenomen verblijfsruimte geschikt is. Deze systematiek gaat alleen werken als eigenaren worden verplicht om op de plek zelf op een gecertificeerde manier aan te geven voor hoeveel personen de afzonderlijke ruimten geschikt zijn. Zonder deze kenbaarheidsverplichting komt de naleving en de handhaving van deze regel in het gedrang.

In de tweede plaats gaat deze nieuwe regeling voorbij aan de situatie waarbij een kantoorgebouw bijvoorbeeld van gebruiker wisselt. De nieuwe gebruiker mag er niet zonder meer van uitgaan dat dat gebouw voor een normaal gebruik als kantoorgebouw geschikt is. Het kan immers zijn dat de voormalige eigenaar gerekend heeft met een lagere bezettingsgraad dan bij een normale kantoorbezetting gebruikelijk is. In dat geval moet weer worden verbouwd om het gebouw aan de nieuwe bezettingsgraad aan te passen. Dat komt een duurzaam gebruik van de bestaande bouwvoorraad niet ten goede.

We adviseren daarom op dit punt terug te keren naar de systematiek van het Bouwbesluit 2012.

Bruikbaarheidseisen. De regels over de bruikbaarheid van utiliteitsgebouwen (andere gebruiksfuncties dan de woonfunctie) die nu zijn opgenomen in hoofdstuk 4 van het Bouwbesluit 2012, zijn in het Bbl niet overgenomen. Daarbij is over het hoofd gezien dat deze eisen mede met het oog op de brandveiligheid zijn gesteld. De hoogte van de vertrekken heeft invloed op de mogelijk tot het vluchten bij brand zonder door rook worden bevangen (de omvang van de rookbuffer). Het schrappen heeft dus een verlaging van het brandveiligheidsniveau tot gevolg.

#### Tenslotte

Wij verzoeken u om ons te informeren over de stand van zaken van de verdere ontwikkeling van het stelsel, waaraan u refereerde in uw reactie in het Verzamelbesluit 2022, onder 9. Advies en consultatie. "Veel van de opmerkingen die zijn gemaakt bij de internetconsultatie betroffen niet zozeer het in consultatie gebrachte ontwerpbesluit, maar onderdelen van het stelsel die naar het oordeel van de inbrenger verbetering zouden behoeven. 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. Dit betreft in het bijzonder de volgende punten:

- opmerkingen van Schiphol NV en de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied over de regeling van grondgebonden activiteiten van luchthavens als milieubelastende activiteit”.

Met vriendelijke groet,

Mr. H. Drupsteen

Procesregisseur Omgevingswet  
Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied