

G32 Omgevingswet

Positiepapier: Reactie op de 4 AMvB's –

29 september 2016

Aanleiding

De Omgevingswet werpt zijn schaduw vooruit. De Omgevingswet is een kaderwet en wordt uitgewerkt in vier Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) en diverse aanvullende wetten en besluiten. In de zomer van 2016 zijn de vier ontwerp AMvB's en de nota's van toelichting ter consultatie aan een ieder beschikbaar gesteld. Veel gemeenten hebben dankbaar gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een individuele reactie aan de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) te sturen. De VNG vertegenwoordigt de Nederlandse gemeenten en stemt haar reactie inhoudelijk af met de G32 en de G4.

In vervolg op de gezamenlijke G32 reactie in het kader van de pre-consultatie brengen wij hierbij onze reactie uit op de vier ontwerp AMvB's. Een team met vertegenwoordigers van de gemeenten Apeldoorn, Deventer, Enschede, Zaanstad en Zwolle heeft de onderstaande kernpunten samengevat op basis van de individuele gemeentelijke reacties richting de VNG.

Gedurende het opstellen van de voorliggende reactie is gebleken dat de reactietermijn, zelfs met één extra maand vanwege de zomerperiode, als kort wordt ervaren. Door de korte reactietijd en de omvang van het voorgestelde pakket aan voorschriften hebben wij de inhoud van de AMvB's niet die aandacht kunnen geven, die het verdient. De G32 reactie beperkt zich op de hoofdlijnen.

Het voorliggende positiepapier is het resultaat van ambtelijke samenwerking en is op de bestuurlijke netwerkdag op 29 september 2016 in Gouda bestuurlijk geaccordeerd.

Complimenten vooraf

De G32 complimenteert het Ministerie van Infrastructuur & Milieu (I&M) voor de consultatieversie van de vier AMvB's. Ten opzichte van de pre-consultatie is ontzettend veel werk verricht. Veel inhoudelijke aspecten zijn aangevuld, aangescherpt en nader toegelicht. De leesbaarheid van de teksten is duidelijk verbeterd. We danken het Ministerie van I&M voor het proces omtrent de totstandkoming van de vier ontwerp AMvB's. We zijn dan ook verheugd om te zien dat er op veel punten naar de inbreng van de gemeenten is geluisterd en we zien veel punten verwerkt.

Context: Snelheid én zorgvuldigheid

In rap tempo wordt er in Nederland gewerkt aan de vernieuwing van het Omgevingsrecht. Met oog op de fysieke leefomgeving is een (wetgevings-) operatie in gang gezet die bestaat uit verschillende trajecten die uiteindelijk bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2019 bij elkaar komen. Een dusdanige operatie heeft een ongekend grote scope. In Europa zien we weinig vergelijkbare trajecten. Deze verandering heeft enorme impact op onze steden. Iedereen maakt immers in

verschillende rollen onderdeel uit van de fysieke leefomgeving (als bewoner, belanghebbende, initiatiefnemer, ondernemer, belegger, wetgever, adviseur, etc.). We hopen dat de wet- en regelgeving de beoogde cultuurverandering gaat bevorderen.

De G32 heeft bewondering voor de snelheid waarmee deze fundamentele herziening van het Omgevingsrecht wordt uitgewerkt. Snelle veranderingen in de economie en de maatschappij vragen om transparantie, flexibiliteit, maatwerk en een minder verkokerde wet- en regelgeving. We denken dat de vier AMvB's een belangrijke bijdrage hieraan leveren. Uit de jurisprudentie zal uiteindelijk duidelijk worden in hoeverre de verbeterdoelen worden gehaald en waar het omgevingsrecht nog moet worden verbeterd.

We pleiten ervoor dat er in het vervolgtraject nog goed gekeken wordt naar de samenhang van de verschillende onderdelen van de vier AMvB's en andere wet- en regelgevingstrajecten. Gezien het grote belang van een samenhangend omgevingsrechtstelsel is zorgvuldigheid op zijn plaats. We bieden aan om op informele en integrale manier de regelgeving (tweede ronde botsproeven) te testen aan de hand van praktijkvoorbeelden. Praktijkvoorbeelden kunnen ons helpen de systematiek nader te doorgronden en knelpunten te beperken. De G32 biedt aan als gesprekspartner mee te denken en te doen.

De kernpunten van de G32 reactie

De reactie op de ontwerp AMvB's beperkt zich tot de onderstaande hoofdpunten aan de hand van een aantal thema's.¹

1. Bestuurlijke afwegingsruimte en flexibiliteit

De G32 heeft zich in het verleden sterk gemaakt voor meer bestuurlijke afwegingsruimte en flexibiliteit om gemeentelijke ambities op het gebied van gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanologie te kunnen verwezenlijken. In de vier AMvB's is op verschillende manieren uitwerking gegeven aan dit onderwerp, onder andere door ruimte in de regels te bieden en verschillende vormen van maatwerk toe te passen. Door de terughoudende opstelling van de rijksoverheid aan de hand van het sturende principe "decentraal, tenzij" krijgt de lokale overheid meer ruimte en flexibiliteit om passende planologische kaders voor verschillende gebiedstypologieën te ontwikkelen. Ten opzichte van de pre-consultatieversie is de bestuurlijke afwegingsruimte verder vorm gegeven, uitgewerkt en geconcretiseerd.

Ruimte is er bijvoorbeeld ontstaan doordat het Rijk over sommige onderwerpen geen regels meer stelt, zoals ten aanzien van horeca, sportfaciliteiten, detailhandel, bouwmarkten, onderwijs- en kantoorgebouwen en dierenpensions. In die situaties is het aan gemeenten om daar in het omgevingsplan aandacht aan te besteden. We sluiten ons op dit punt aan bij de concept reactie van de VNG. In het Besluit kwaliteit leefomgeving is de grotere afwegingsruimte onder meer vertaald in de vrijheid om de immissienormen voor geluid, geur en trillingen vast te stellen in afwijking van de standaardnorm. Die toegenomen afwegingsruimte kan gemeenten wel weer nieuwe hoofdbreken opleveren, namelijk hoe daarmee op de verantwoorde manier om te gaan.

¹ We gaan niet nader in op de werking van het nieuwe stelsel als geheel omdat de besluiten nog moeten worden aangevuld en er nog gewerkt wordt aan diverse aanvullende wet- en regelgevingstrajecten.

Handreikingen en praktijkvoorbeelden zijn instrumenten om de gemeentelijke uitvoeringspraktijk te ondersteunen. Bestuurlijke afwegingsruimte wordt ook gecreëerd door landelijk uniforme regels te stellen en hiervan afwijkingmogelijkheden aan gemeenten te geven.

In het kader van de bestuurlijke afwegingsruimte blijft de G32 van mening dat voor bijzonder complexe of politiek gevoelige projecten de uitgebreide voorbereidingsprocedure op zijn plaats kan zijn. De G32 gemeenten pleiten voor het recht om zelf de keuze voor de juiste en passende procedure te kunnen maken. Aan de voorgestelde regeling in de ontwerp AMvB's kleven belangrijke nadelen voor de belanghebbenden én voor de gemeenten: extra kosten juridische procedures, extra bestuurslasten en mogelijk langere doorlooptijden.

We pleiten voor een aangepaste procedureregeling waarbij gemeenten in complexe gevallen en op vrijwillige basis er zelf voor kunnen kiezen de uitgebreide procedure toe te passen. Gemeenten zouden naar eigen overweging via het omgevingsplan een kader kunnen scheppen voor gevallen waarbij een uitgebreide procedure van toepassing is. We sluiten ons aan bij de reactie van de VNG op dit punt.

De reguliere procedure is het uitgangspunt, de uitgebreide procedure wordt toegepast als er belangen in het geding zijn die het individuele belang overstijgen. Bij complexe projecten zijn regelmatig veel belangen in het geding die beter aan de voorkant via participatie, zienswijzen of mediation kunnen worden opgelost in plaats van achteraf via juridische procedures. Aandachtspunt is, dat we moeten voorkomen dat gemeenten in 'gewone' situaties gedwongen worden te motiveren waarom er gekozen is voor de reguliere procedure. Wellicht dat hier een zelfde oplossing gekozen kan worden, als bij de vaststelling van de waarden bij de omgevingswaarden voor geluid, trilling en geur waarbij enkel afwijking van de voorgestelde norm gemotiveerd hoeft te worden.

2. Fysieke leefomgeving: energie, duurzaamheid, klimaat, gezondheid.

De vier AMvB's stellen de veilige en gezonde fysieke leefomgeving centraal. De integrale aanpak en de bestuurlijke afwegingsruimte geven gemeenten de kans om de instrumenten van de Omgevingswet in te zetten om lokale ambities te realiseren. Maatwerk voor gebieden is hierbij mogelijk.

Het huidig instrumentarium is op de 'goede ruimtelijke ordening' gericht. Onderwerpen zoals energie, duurzaamheid, klimaatadaptie en gezondheid zijn geen nieuwe onderwerpen voor gemeenten. Veel gemeenten hebben hierover reeds ambities geformuleerd en projecten geïnitieerd. De integratie van deze onderwerpen in het omgevingsrecht instrumentarium, zoals het omgevingsplan en de omgevingsvergunning, is echter wel nieuw. We zien in de regelgeving en toelichting weinig handvatten voor gemeenten om deze onderwerpen op een goede manier te integreren in het afwegingskader van de fysieke leefomgeving. Het is opmerkelijk dat bekende onderwerpen, zoals ruimtelijke kwaliteit, juist wel nader gedetailleerd worden. Voor de aspecten gezondheid, duurzaamheid en klimaatadaptie verzoeken we vooral om verduidelijking van de regelgeving in de toelichting.

Eén van de grote en overkoepelende opgaven voor de fysieke leefomgeving van vandaag de dag bestaat uit het vormgeven van de energietransitie. Dit thema heeft onmiskenbaar de aandacht van het Rijk. Het is des te opvallender dat de AMvB's niet meer en betere handvatten bevatten om die energietransitie vorm te geven.

In de huidige situatie is met name de regeldichtheid rondom het onderwerp windturbines een bijna niet te nemen hindernis. De voorgestelde uitvoeringsregelgeving verandert daar niets aan. Sterker nog, zij werpt extra belemmeringen op. In dit verband wordt gewezen op de redactie van artikel 5.95 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, die leidt tot een vergroting van het radarverstoringgebied en artikel 3.15 jo 3.16 van het Besluit activiteiten leefomgeving, die een windturbine met een rotordiameter van meer dan 2 meter al als een milieubelastende activiteit aanmerkt.

We verzoeken het ministerie de onderwerpen duurzaamheid, klimaat en gezondheid vanuit een integrale benadering nader te specificeren met voorbeelden en mogelijke handvatten. Voor het faciliteren van de energietransitie wordt verzocht om te voorzien in betere handvatten en het wegnemen van belemmeringen.

3. Externe veiligheid en milieugebruiksruimte

Steden zijn divers en kennen uiteenlopende functies. De veiligheid van de fysieke leefomgeving is een centraal onderwerp in het Omgevingsrecht. De G32 onderschrijven het belang hiervan. De systeemwijziging rondom externe veiligheid is voor de G32 een zorgpunt en komt ook in een aantal gemeentelijke reacties (waaronder uitgebreid in Dordrecht, Zaanstad, etc.) terug. In het Besluit kwaliteit leefomgeving is het groepsrisico losgelaten. Daarvoor zijn aandachtsgebieden opgenomen onderverdeeld in brand-, explosie- en gifwolkaandachtsgebied. Hiermee is gepoogd om de ingewikkelde en moeilijk toegankelijke grafiek van het groepsrisico te verbeelden op de plankaart. Deze benadering is vanuit de theorie logisch. Met oog op de uitvoeringspraktijk lijkt deze aanpak vooral op “schijn”-afwegingsruimte. De verwachting is dat de regels zoals deze nu zijn uitgewerkt in het ontwerpbesluit leiden tot belemmeringen bij de invulling van de schaarse ruimte binnen het bestaande stedelijke weefsel. Dit is bijvoorbeeld van toepassing voor de transformatie en herontwikkeling van spoorzones. Het zorgpunt ligt hoofdzakelijk in de beleidswijziging ten aanzien van het groepsrisico. De aandacht verschuift van "de kans op een incident" naar "het effect van een incident". Dit leidt tot extreem ruimtebeslag door risicorelevante activiteiten. We vrezen, dat de schillenbenadering voor brand, explosie en toxiciteit in de uitvoeringspraktijk – ondanks de geboden afwegingsruimte – gaat leiden tot beperkingen ten opzichte van de huidige regelgeving. Voor het bevoegd gezag is het zeer beperkt mogelijk om de gevolgen in termen van veiligheid en planologische (on)mogelijkheden volledig te overzien. Dit geldt met name voor het aanwijzen van een gifwolkaandachtsgebied. Alleen voor een basisnetroute is hiervoor een afstand gegeven. Dat houdt in dat voor elke andere situatie dit aandachtsgebied bepaald/berekend moet worden. Met de huidige rekenmethode (Safeti-NL) is het niet mogelijk om het gevraagde gifwolkaandachtsgebied te berekenen. Het Bkl introduceert daarmee een norm waarvan de gevolgen niet bekend zijn. Het tweede zorgpunt gaat uit naar de introductie van het begrip “zeer kwetsbare objecten”, waaronder: gevangenissen, ziekenhuizen, scholen, kinderdagverblijven. We vragen de systeemwijziging omtrent Externe Veiligheid te herzien in regelgeving en toelichting met het oog op een praktische toepassing en op de problematiek van complexe stedelijke gebieden.

De uitvoeringspraktijk omtrent de invulling van de milieugebruiksruimte verandert fundamenteel. Op complexe locaties kunnen verschillende milieubelangen botsen. In het ontwerpbesluit Kwaliteit Leefomgeving worden gemeenten handvatten gegeven om de milieugebruiksruimte in zulke situaties te verdelen. De G32 is positief over de Nota van Toelichting omdat deze de beoogde systematiek inzichtelijk maakt met voorbeeldsituaties. De mogelijkheid om milieugebruiksruimte te verdelen, stelt gemeenten in staat meer maatwerk te leveren. De Nota van Toelichting helpt de mogelijkheden die de regels bieden inzichtelijk te maken.

Doch blijft met de gebruikte voorbeelden nog onderbelicht hoe de milieugebruiksruimte verdeeld kan worden in complexe situaties. De G32 zou graag voorbeeldsituaties uitgewerkt zien waaruit blijkt, dat de nieuwe regelgeving bijdraagt aan het effectief verdelen van de milieugebruiksruimte van bestaande bedrijven in gevallen waarin sprake is van een cumulatie en combinatie van milieuhinder. Bovendien wordt nog onvoldoende duidelijk hoe de nieuwe regels de lokale afwegingsruimte van gemeenten in stand laten wanneer grensoverschrijdende belangen in het geding zijn, zoals bijvoorbeeld de luchtkwaliteit, de aanpak van stikstof of het Luchthavenindelingsbesluit (LIB).

4. Samenwerking rond de fysieke leefomgeving

Veel gemeenten zijn al geruime tijd bezig om te experimenteren met nieuwe vormen van gebiedsontwikkeling en participatie. De vier AMvB's onderschrijven het belang van vroegtijdige participatie en zetten in op een vertrouwensvolle samenwerking tussen alle betrokken partijen. De verankering van vroegtijdige participatie in de instrumenten en procedures wordt positief gezien, ook al zijn er nog veel vragen over de nadere uitwerking bij gemeenten. Het onderwerp participatie is een van de onderwerpen waarin de wetgever veel ruimte geeft aan gemeenten. We zijn blij met deze ruimte, omdat hiermee participatietrajecten kunnen worden gericht op de vraag, de inwoners en het gebied. De reeds aangekondigde handleiding nemen we graag in ontvangst.

Participatie wordt ook van initiatiefnemers verwacht en is een indieningsvereiste bij de aanvraag van een omgevingsvergunning. We hopen in het omgevingsplan nadere regels te kunnen stellen over de eisen aan de participatie bij een omgevingsvergunning met als doel beroepsprocedures over dit punt te voorkomen.

Vertrouwen is essentieel in de samenwerking met andere overheden en de ketenpartijen. Gezamenlijk hebben we nog veel werk te verrichten om de doelstellingen van de wet waar te maken. De G32 heeft in eerdere reacties opmerkingen gemaakt over de bevoegdheidsverdeling in relatie tot de bestuurlijke afwegingsruimte. Dit punt benoemen wij opnieuw. Uiteindelijk ligt de essentie in de samenwerking en de onderlinge afspraken van partijen.

5. Nieuwe onderwerpen in het omgevingsplan

Het omgevingsplan bevat de lokale regels voor de fysieke leefomgeving. Veel partijen dragen bij aan het eindresultaat, bewoners, ketenpartners, initiatiefnemers, belangengroepen etc. Het omgevingsplan wordt nog vaak gezien als ruimtelijk instrument. Het Rijk heeft veel onderwerpen bij de gemeenten neergelegd, waardoor het omgevingsplan een verzamelplek van uiteenlopende regels over de fysieke leefomgeving zal zijn. In essentie vraagt de invulling hiervan een nieuwe werkwijze, een cultuurverandering en een nieuwe kijk op de rol van de gemeente als een van de partijen in de fysieke leefomgeving. Onze gereedschapskist is van een basissetje uitgegroeid tot een multi-toolbox en de impact hiervan op de gemeentelijke organisatie moet niet worden onderschat. Om te zorgen dat er geen onderwerpen tussen wal en schip vallen vragen we een overzicht van onderwerpen die nu centraal geregeld worden, maar straks onderdeel (kunnen) zijn van het omgevingsplan. In het onderstaande kader is een eerste overzicht van onderwerpen opgenomen, die niet langer door het rijk zijn geregeld.

We pleiten voor een goede invoeringsbegeleiding, waardoor gemeenten in staat worden gesteld om in de geest van de Omgevingswet vorm te geven aan omgevingsplannen. We zien hier een kans in verband met de in ontwikkeling zijnde stalenkaart Omgevingsplan (voorbeeldregels voor verschillende situaties).

Aanvullende handvatten voor het proces en de afwegingen zijn zeer welkom.

Mogelijk nieuwe onderwerpen in omgevingsplannen:

- *Duurzaamheid*
- *Klimaatadaptie*
- *Gezondheid*
- *Wel/niet aansluiting aan water/energienetten*
- *Veiligheids- en rampenplannen*
- *Participatie indieningsvereisten bij vergunningen*
- *Wegvallende regels vanuit activiteitenbesluit voor A-inrichtingen: horeca, sportfaciliteiten, detailhandel, bouwmarkten, onderwijs- en kantoorgebouwen en dierenpensions.*
- *Diverse regels in verband met bruikbaarheid van woningen (voorheen in het Bouwbesluit)*
- *Maatwerk immissienormen voor geur, geluid en trillingen*
- *...*

6. Kostenverhaal en financiële uitvoerbaarheid.

De financiële uitvoerbaarheid en het kostenverhaal zijn door de G32 eerder benoemd als belangrijke aandachtspunten in relatie tot gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanologie. De Omgevingswet en de vier AMvB's zijn ondersteunend aan de samenwerking met marktpartijen en andere initiatiefnemers in de stad. We verwijzen naar de reactie van de VNG om de regeling met betrekking tot het kostenverhaal in zijn totaliteit te bekijken. De G32 bepleiten de mogelijkheid om kosten (bovenwijks/buitenplans) te verhalen.

De systeemverandering van het kostenverhaal (van doorschuiven naar rekenregels) komt als een grote verrassing. De introductie van rekenregels is in de basis goed, omdat hierdoor in de behoefte van ontwikkelaars kan worden voorzien om snel en op een eenvoudige manier de kosten van de ontwikkeling te overzien. De regeling die er op dit moment ligt, is echter niet voldoende uitgewerkt en niet voldoende praktisch toepasbaar voor gebieden met diverse grondeigenaren, zoals vaak het geval is bij binnenstedelijke transformatieopgaven.

Uit de samenvatting van aanvullingswet grondeigendom kan worden afgeleid, dat ook voor privaatrechtelijke overeenkomsten de wettelijke criteria –proportionaliteit, profijt en toerekenbaarheid van toepassing worden. We zien hier een onnodige beperking van de onderhandelingsruimte tussen partijen. Veel gemeenten hebben beleid, dat gericht is op het afsluiten van anterieure overeenkomsten met initiatiefnemers en geven hieraan de voorkeur (zie ook de reactie van Haarlemmermeer op dit punt).

7. Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)

De G32 vraagt nogmaals aandacht voor het DSO. Het DSO wordt de centrale plek waar de burger gemakkelijk en overzichtelijk kan vinden welke regels voor zijn fysieke leefomgeving van toepassing zijn. Het behalen van alle verbeterdoelen van de wet is dan ook alleen mogelijk met een digitaal stelsel dat in staat is de verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving (met de daarbij behorende regels, vergunningenstelsel(s), gegevens, informatie, etc.) te combineren op een manier die voor de gebruiker overzichtelijk en begrijpelijk is. In de voorbereiding van de implementatie is de samenhang tussen inhoud (regelgeving) en informatievoorziening cruciaal. Er is een wederzijdse afhankelijkheid die het proces niet moet gaan beperken (kip-ei-discussies voorkomen). Het Vivo-traject dat met veel gemeentelijke ondersteuning van start is gegaan, is momenteel gericht op ambitie, visie en scope. In het vervolg moet ook de samenwerking rondom standaards en met ontwikkelaars geïntensiveerd worden. Belangrijk aandachtspunt is, met oog op de discussies in het maatschappelijk domein, de verantwoordingsinformatie. Voor de burger zijn gegevens niet altijd – real-time-informatie. Kadasterinformatie loopt soms zes maanden achter, etc. De kwaliteit, volledigheid en betrouwbaarheid van gegevens is een ketenopgave.

De Nota's van Toelichting op de ontwerpbesluiten benoemen wel vaak de relatie met het DSO, maar missen echter nadere uitleg. De G32 onderkent, dat het uitwerken van het ongetwijfeld omvangrijk en complex systeem een grote opgave is. Gelet op de belangrijke mate waarin het DSO bijdraagt aan de verbeterdoelen van de wet en de grote impact ervan op de gemeentelijke organisatie en bedrijfsvoering, wil de G32 benadrukken dat snelle duidelijkheid over de concrete uitwerking van het DSO wenselijk is.

Met dank aan de inbreng van de volgende gemeenten:

- Gemeente Alphen aan den Rijn
- Gemeente Apeldoorn
- Gemeente Breda
- Gemeente Deventer
- Gemeente Dordrecht
- Gemeente Ede
- Gemeente Enschede
- Gemeente Haarlemmermeer
- Gemeente Lelystad
- Gemeente Tilburg
- Gemeente Nijmegen
- Gemeente Zaanstad
- Gemeente Zwolle

Technische bijlage 1: G32 Themagroep Duurzaamheid, subthema lokale duurzame energieopwekking

Consultatie AMvB's Omgevingswet, van 1 juli 2016 tot 18 september 2016

B.A.G. Scholte Lubberink, Enschede, Augustus 2016

A.M.W. Silvertand, Alphen aan den Rijn, September 2016

Vanuit de G32 Themagroep Duurzaamheid, subthema lokale duurzame energieopwekking zijn 3 van de 4 AMvB's van de concept Omgevingswet bestudeerd (excl. ontwerp besluit bouwwerken leefomgeving). Dit is gedaan vanuit het perspectief van lokale duurzame energieopwekking. Onderstaand zijn de bevindingen hierover weergegeven. Deze dienen als aanvullende en toelichtende bijlage bij het Positiepapier van de G32. Daarin is een samenvatting van deze bevindingen weergegeven.

Ontwerp Omgevingsbesluit, Nota van Toelichting

In algemene zin wordt wel gesproken over duurzame ontwikkeling in relatie tot de kwaliteit van de leefomgeving, maar op geen enkele wijze wordt expliciet de verbinding gemaakt naar hét meest uitdagende ruimtelijk vraagstuk van de komende decennia, namelijk de transitie naar een schone en duurzame, en voor een belangrijk deel gedecentraliseerde energievoorziening. Terwijl die energievoorziening bestaansvoorwaarde is voor een moderne samenleving.

Een aantal belangen worden vanuit het ruimtelijk perspectief uitdrukkelijk geadresseerd zoals het waterbelang of het belang van bescherming cultureel erfgoed. Het belang van een ongestoorde en ruimtelijk geborgde duurzame energievoorziening wordt echter niet uitdrukkelijk benoemd, terwijl dit toch een van de belangrijkste ruimtelijke uitdagingen van de (nabije) toekomst is. Het samenstel van Omgevingsbesluit (procedureel), Kwaliteit leefomgeving (inhoudelijke normen) en Activiteiten Leefomgeving (milieubelasting) ademt in overwegende mate de sfeer uit van een herschikking van belemmerende regelgeving. Weliswaar wordt naar een optimalisering in de toepassing ervan gezocht, maar er is geen sprake van een fundamentele herordering van belangen waarbij ruimtelijk geborgde duurzame en decentrale energievoorziening als volwaardig belang is meegenomen.

Om bovenstaande bevindingen te onderbouwen wordt ingegaan op diverse artikelen en paragrafen waar dit uit blijkt. De *cursieve tekst* geeft de tekst uit de ontwerpen weer, de niet-cursieve tekst is de bevinding van de betreffende test.

Artikel 3.7 en art 3.15 en 3.16 (Pag. 8-11)

Beslissen op aanvragen Omgevingsvergunning . Advies met instemming – ...beperkingengebied activiteiten rond ... luchthavens

*Adviesrecht op de omgevingsvergunning -5.83 Besluit kwaliteit Leefomgeving (Minister van Defensie)-
“...bouwwerken die hoger zijn dan de maximale hoogte waarbij geen radarverstoring optreedt...”*

Deze bepalingen zijn rechtstreeks van invloed op de beperkingen betreffende windenergie.

Ontwerpbesluit activiteiten leefomgeving

§ 3.2.6, art. 3.15 jo 3.16 (Pag. 18)

windturbine rotordiameter > 2 meter = milieubelastende activiteit

Vergunningsplicht omgevingsvergunning milieubelastende activiteit bij drie of meer windturbines

Deze windturbines worden gezien als milieubelastende activiteit. Echter, nergens is een motivering te vinden van de keuze van deze rotordiameter. Daarmee is er sprake van een motiveringsgebrek in het

ontwerpbesluit.

§ 4.30 Windturbine (Pag. 169-170)

art. 4.430 t/m 4.434

Omschrijven de meldingsplicht windturbine, externe veiligheid, beoordeling - en veiligheidseisen

Ontwerpbesluit Kwaliteit Leefomgeving , Nota van Toelichting

In dit ontwerpbesluit worden gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit als prioritaire doelen/uitgangspunten benoemd. Het belang van een duurzame energiezuikerheid wordt hier niet benoemd, maar zou minstens als een gelijkwaardig doel genoemd moeten worden.

§ 2.3.2.2. Toepassing subsidiariteitsbeginsel

Nationale belangen (P.30-31 NvT, Pag. 209-210 PDF)

In tabel 2.2. worden hier onder A, sub i. de mitigatie van en adaptatie aan klimaatverandering vermeld, en onder B-1, sub het hoofdnetwerk voor (duurzame) energievoorziening en de energietransitie, met in de voetnoot verwijzing naar respectievelijk de Klimaatagenda en het Energieakkoord. Het vervolgens borgen van dat belang krijgt echter nergens materieel gestalte, het blijft bij slechts "lippendienst" bewijzen.

§ 3.2.2. Ruimtelijke kwaliteit NvT (P 63-64, pag. 243-244 PDF)

"...zorgt ervoor dat alle relevante belangen (ruimte, water, infrastructuur, milieu, natuur en wonen)..."

In deze opsomming zou duurzame energievoorziening niet mogen ontbreken .

§ 3.3. Sturen op verdeling gebruikruimte (P 65, pag.244 PDF)

... "maatschappelijke behoeften als wonen, werken, leren, spelen, zorgen, verplaatsen en recreëren zo verdeeld moet worden dat dit maatschappelijk het meest geschikt is" ...

Ook hier ontbreekt weer decentrale duurzame energieopwekking.

§ 8.1.4. ...herijking van beleid... (P 109, pag. 288 PDF)

... "Het nu geldende rijksbeleid geeft geen aanleiding om meer regels te stellen dan zijn opgenomen in afdeling 5.1 van dit Besluit. Dat laat onverlet dat toekomstige beleidsontwikkeling zou kunnen leiden tot het stellen van instructieregels voor andere onderwerpen, bijvoorbeeld 'het tegengaan van klimaatverandering'" ...

Waarom wordt dit thema niet nu al in het beleid meegenomen? Het Urgenda vonnis klimaatzaak noopt daartoe.

§8.1.5. Instructieregels ... en van het milieu

... " externe veiligheid, gezondheid en milieu zijn belangen die hierbij moeten worden meegewogen." ...

Waarom wordt duurzame energievoorziening hier niet benoemd?

§ 8.1.11.2 Elektriciteitsvoorziening (NvT)

Behoort bij:

§ 5.1.7.2. Elektriciteitsvoorziening (Besluit), artt. 5.96 t/m 5.99

Er wordt alleen een reservering opgenomen voor grootschalige 500 MW+ voorzieningen voor elektriciteitsproductie en hoogspanningsverbindingen. Bovendien is de verwijzing naar de energietransitie slechts te vinden in een "voetnoot" (pag. 159 NvT = pag.338 PDF).

§ 8.4.2. pag. 165

beschermende regels in het omgevingsplan opnemen

Artikel 5.5. plaatsgebonden risico's

... "Zo kan bijvoorbeeld een windturbine een risico verhogend gevolg hebben omdat een omvallende windturbine de buisleiding kan beschadigen

Artikel 5.6, tweede lid plaatsgebonden risico : afstanden: 250 meter windturbines (uit handboek risicozonering windturbines)

Artikel 5.12 Geen aandachtsgebied voor windturbines omdat de risico's van die activiteit vrij klein zijn of (en) omdat het plaatsgebonden risico van die activiteit vrij groot is ...weinig gebouwen bij de risicobron aanwezig (mogen) zijn...

Artikel 5.16, vierde lid onder b ... "Dit laat onverlet dat wel activiteiten met externe veiligheidsrisico's binnen een veiligheidsrisicogebied kunnen worden toegelaten of andere activiteiten met complexe externe veiligheidsrisico's, zoals windturbines. Dat blijkt ook uit de formulering van het vierde lid, onder b, van dit artikel" en ... "Voor zover binnen een veiligheidsrisicogebied een of meer windturbines worden toegelaten blijft een evenwichtige toedeling van functies aan locaties nodig (artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet). Dit houdt onder andere in dat het bevoegd gezag zich rekenschap geeft van de mogelijke domino-effecten op naburige activiteiten met (complexe) externe veiligheidsrisico's binnen dat gebied. Het is dan van belang deze windturbines op voldoende afstand van die activiteiten te plaatsen." ...

Bijzonder aan bovenstaande artikelen is dat het belang van buisleidingen die fossiele brandstof vervoeren zwaarder weegt dan de opwekking van duurzame energie. Dit zou andersom moeten zijn, of in ieder geval worden.

Artikel 5.50 (windturbines) geluid door specifieke activiteiten

"Lagere grenswaarden voorschrijven... zowel aan bestaande als nieuw te vestigen windturbines Rekening houden met de te verwachten ontwikkelingen... "

Welke plaatsingsafstanden zullen hier uit voortvloeien en wat wordt bedoeld met de te verwachten toekomstige ontwikkelingen?

§ 5.1.6. Behoud van ruimte voor toekomstige functies

Zeer opvallend is hier het ontbreken van de mogelijkheid ruimte te reserveren voor (decentrale) opwekking van energie uit hernieuwbare bronnen. Wel is er sprake van een reservering voor bijvoorbeeld buisleidingen voor vervoer van fossiele brandstoffen, als zijnde van "nationaal belang".

Artikel 5.90 aanwijzing militaire terreinen en terreinen met een militair object

Vijfde lid: Radarverstoringgebieden met een straal van 75 kilometer

... "De geometrische begrenzing van de in bijlage XVII bij dit besluit genoemde locaties is bij ministeriele regeling vastgelegd" ...

Wat is de motivering van die 75 kilometer waardoor in feite heel Nederland met deze "radarcirkels" wordt belegd? Blijft die regeling gewoon intact of wijzigt daar wat aan?

Art. 5.95 geen belemmeringen voor radarbeeld

Dit artikel vormt een uitwerking van art. 5.90

Nieuw toegevoegd t.o.v. de huidige Regeling Radarverstoring is het 2^e lid: "Als op een locatie meerdere gebieden als bedoeld in het eerste lid, onder b, elkaar overlappen, is de laagste hoogte bepalend."

De ratio van de Regeling Radarverstoring was nu juist het opheffen van belemmeringen voor windenergie en het combineren van radarbeelden omdat de "overlap" van radarbeelden er voor was bedoeld om de knelpunten voor radarbeelden bij plaatsing van windturbines te ondervangen. Er zou dus van de "hoogste" hoogte moeten worden uitgegaan om meer planologische ruimte te creëren. In feite worden hier toetsingsregels weer een beetje aangescherpt ten nadele van windenergie.

Art 5.96 (aanwijzing locaties voor elektriciteitsvoorziening)

Voor windenergie geldt afzonderlijk beleid en zijn in dit besluit geen locaties aangewezen. Hiermee wordt de regeling onder het voormalige BARRO voortgezet.

Dit is onbegrijpelijk!

Bijlage VIIa bij artt. 5.4, 3^e lid, 5.16, 1^e lid en 10.1, 1^e lid en 3^e lid van het BKL

Windturbine met een rotordiameter van meer dan 2 (!) meter is een activiteit met een complex extern veiligheidsrisico

*Bijlage XVII bij de artt. 5.90, 5.95, 1^e lid en 2^e lid, 7.5 en 7.10
...radarverstoringsgebieden....*

Deze zijn niet in de bijlage opgenomen waardoor een integrale beoordeling van het totale materiele “wetgevingscomplex” niet mogelijk is.

Bijlage XVIII bij art. 5.96

Aanduidingen locaties voor grootschalige elektriciteitsopwekking, kernenergie centrales en hoogspanningsverbindingen.

Slotconclusie

Na bestudering van de concept AMvB's van de Omgevingswet door de G32 themagroep duurzaamheid, subthemagroep lokale duurzame energievoorziening, overheerst een gevoel van teleurstelling over de wijze waarop duurzame energieopwekking – als uiterst relevante factor voor de omgevingskwaliteit van de toekomst – in de huidige Ow vervlochten is. G32 roept op om dit belang veel meer en veel beter in de Ow te verankeren. Voor de toekomstige discussie op lokaal niveau over duurzame energieopwekking vormt een daadkrachtige inzet van het rijk, die met een faciliterende strekking is vastgelegd in de nieuwe regelgeving van de Ow, een belangrijke ruggensteun. Specifiek punt is bijvoorbeeld de wijze waarop de plaatsing van windturbines juist niet wordt gefaciliteerd door de nieuwe wet (vergunningplicht vanaf roteren van 2 meter, prevalerend belang voor buisleidingen voor fossiele brandstof). Voor sommige gemeenten speelt bovendien nog de bijzondere problematiek dat als gevolg van defensie-radarinstallaties het onmogelijk wordt gemaakt om hogere windturbines te plaatsen”.