

## **Bijlage I:**

### **Uitgewerkte conclusies VNG bestuurlijke reactie ontwerp-Invoeringsbesluit d.d. 15-01-2019**

Hierbij lichten wij enkele van de in onze brief genoemde conclusies nader toe.

#### **10. Bruidsschat**

Wij brengen onderstaande vragen over de bruidsschat vanuit de uitvoeringspraktijk onder uw specifieke aandacht.

- Algemene aanvraagvereisten omgevingsvergunning: heb je als gemeente hier decentrale afwegingsruimte? Wat betekent dit voor de OD's? Wat als je gaat coördineren? Hoe verhoudt het lokaal maatwerk tav de aanvraagvereisten zich tot de Awb?
- Weegt decentrale afwegingsruimte op tegen het hoofdoel: waarborgen van de gezondheid, waarborgen van de veiligheid?
- Hoe verhouden de bruidsschatregels mbt distributienet elektriciteit, warmte zich tot de opgave van klimaatadaptatie?
- Regels mbt gebouw worden geregeld in het Bbl, regels in omgeving gebouw gaan naar de gemeente. Waarom niet naar het Bkl?
- In de bruidsschatregels zelf wordt verwezen naar andere bruidsschatregels. Hoe gaat dat straks met het omzetten naar het nieuwe deel? Gaat elke gemeente voor zichzelf hernoemen?
- Er zijn een aantal regels die zich goed lenen voor het nieuwe deel: namelijk technische voorschriften, aanvraagvereisten vergunning etc. Deze regels gelden al jaren. Is het logisch dat deze voor beroep vatbaar worden?

#### **11. Overgangsrecht: Chw plannen**

De algemene lijn is duidelijk: een Chw-bestemmingsplan landt als geheel in het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Een exploitatieplan ook. Wij verzoeken u voor artikel 7c bij elk onderdeel in de toelichting aan te geven of de overgangsrechtelijke bevoegdheid niet landt in het omgevingsplan/ exploitatieplan, of wel daarin landt, maar die niet meer bestaat onder de Omgevingswet.

In artikel 8.25 BuChw is overgangsrecht opgenomen voor paragraaf 3 innovatieve experimenten tot de looptijd eindigt mits artikel 4.29 Iwow jo 23.3 Ow (nieuwe experimenteerbepaling). Er wordt echter geen overgangsrecht voor ontwikkelingsgebieden geboden. Het idee hierachter is volgens de Memorie van Toelichting van de Invoeringswet dat er geen behoefte meer bestaat aan dergelijke regeling nu de Omgevingswet al zou voorzien in dezelfde mogelijkheden. De Memorie van Toelichting blijft op dit punt (bij art. 8.1) echter vrij algemeen en er wordt niet nader onderbouwd welke mogelijkheden door welke regeling wordt vervangen. Het is nog te voorbarig om die conclusie te trekken, omdat de Aanvullingswet en het Aanvullingsbesluit geluid nog niet verwerkt zijn. Voor zover bekend zijn bijvoorbeeld in het Aanvullingsbesluit geluid weliswaar afwijkingmogelijkheden van de geluidsnormen opgenomen, maar daaraan zijn weer allerlei voorwaarden gebonden die nu niet gelden op grond van de Chw.

#### **12. Overige thema's: luchtkwaliteit, milieueffectrapportage, omgevingsveiligheid, spoorwegemplacements**

##### **Luchtkwaliteit**

Met inwerkingtreding van de Omgevingswet houdt het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) op te bestaan. Gemeenten willen deze mogelijkheid graag behouden. Luchtverontreiniging is een grensoverschrijdend fenomeen en de kracht van de programmatische

## **Bijlage I:**

### **Uitgewerkte conclusies VNG bestuurlijke reactie ontwerp-Invoeringsbesluit d.d. 15-01-2019**

aanpak zit in de gedeelde verantwoordelijkheid van de verschillende overheidslagen om luchtverontreiniging aan te pakken, blijkt uit de positieve ervaringen met het NSL. Het *Schone Lucht Akkoord (SLA)* waaraan staatssecretaris Van Veldhoven samen met gemeenten en provincies momenteel werkt, biedt de (deels juridische) mogelijkheden van het NSL niet. Het ligt niet altijd geheel in de macht van een gemeente om met een lokaal programma te bewerkstelligen dat aan rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit wordt voldaan, zeker niet als overschrijdingen – hoe lokaal ook – mede worden veroorzaakt door bijvoorbeeld de aanwezigheid van een rijksweg. Het Rijk gaat er onterecht vanuit dat NO<sub>2</sub> niet tot die stoffen behoort. Ook voor NO<sub>2</sub> geldt dat deze fractie een sterk gemeentegrensoverschrijdend karakter heeft. Zelfs langs drukke binnenstedelijke wegen (waar de lokale verkeersbijdrage juist het *hoogst* is) komt het overgrote deel van de verontreinigingen NO<sub>2</sub> nog altijd van buiten de stad!

De koepels staan op het standpunt dat de *gezamenlijke* verantwoordelijkheid expliciet in de Omgevingswet vastgelegd dient te worden, niet in een bestuurlijke afspraak zoals nu in de MvT van de Omgevingswet opgenomen.. Met een in de wettelijke regeling geborgde gezamenlijke (programmatische) aanpak, naar analogie van het succesvolle NSL, kan op doelmatige wijze en brongericht worden ingezet op het verlagen van de achtergrondconcentraties

#### **Milieueffectrapportage**

In artikel 16.36 lid 3 Invoeringswet is een (nieuwe) planmerbeoordelingsplicht opgenomen met betrekking tot plannen en programma's die het gebruik bepalen van 'kleine gebieden op lokaal niveau' of als het gaat om 'kleine wijzigingen'. In artikel 11.1 Ob (via Ib) wordt dit wetsartikel verder uitgewerkt. Deze begrippen zijn onvoldoende ingekaderd zijn, waardoor er bij de gemeente veel onduidelijkheid blijft bestaan, met alle juridische risico's van dien. We verzoeken daarom om een concretere definitie van deze begrippen. Eventueel zou dit in de Nota van Toelichting of een aparte handreiking kunnen worden opgenomen.

Het uitgangspunt van de Omgevingswet is dat er géén afzonderlijk merbeoordelingsbesluit meer hoeft te worden genomen, maar dat dit besluit in het ontwerp-moederbesluit kan worden opgenomen. Via artikel 16.49, tweede lid, van de Invoeringswet, waarin staat dat de mededeling bij de aanvraag moet zitten, zou dit geregeld moeten zijn. Wij kunnen dit uitgangspunt echter niet expliciet terug vinden in de wettekst zélf. VNG verzoekt dit uitgangspunt expliciet in de Omgevingswet op te nemen en duidelijk toe te lichten.

#### *OBM (Omgevingsvergunning Beperkte Milieutoets)*

In de Nota van toelichting lezen wij dat er voor gekozen is om de OBM-mogelijkheid die nu in de Omgevingswet (via de Invoeringswet) is opgenomen niet in te vullen. Het is ons echter onduidelijk hoe de OBM of iets vergelijkbaars nu het Omgevingsbesluit en Besluit Activiteiten Leefomgeving (via het Invoeringsbesluit) is opgenomen. Ook is ons niet helder wat het verschil is met de OBM-constructie zoals deze in de huidige regelgeving is opgenomen. Wij vragen daarom om dit in de Nota van Toelichting duidelijker uit te leggen.

#### *Vergunningvrije- en overige gevallen*

In bijlage V van het Omgevingsbesluit (via het Invoeringsbesluit) is een eenvoudigere lijst opgenomen met aangewezen mer(beoordelings)plichtige gevallen. Het is ons nog onduidelijk op welke wijze in het nieuwe stelsel van de Omgevingswet is voorzien in de merbeoordeling van mogelijke 'vergunningvrije'

## **Bijlage I:**

### **Uitgewerkte conclusies VNG bestuurlijke reactie ontwerp-Invoeringsbesluit d.d. 15-01-2019**

aangewezen activiteiten en/of van aangewezen activiteiten waarvan de bijbehorende besluiten niet in kolom 4 genoemd worden. Graag zouden wij hier meer duidelijkheid over krijgen.

#### **Omgevingsveiligheid**

##### *Beperkte reikwijdte overgangsrecht / bepalingen eerbiedigende werking*

In het kader van het overgangsrecht zijn enkele bepalingen over eerbiedigende werking opgenomen. Ons inziens dient de eerbiedigende werking uitgebreid te worden voor de volgende situaties. Het is onduidelijk in hoeverre par. 5.1.2.2 van toepassing is op het toelaten (beperkt / zeer) kwetsbare gebouwen en locaties indien deze al juridisch planologisch reeds toegelaten zijn (en al dan niet ook feitelijk aanwezig zijn).

Deze vraag is relevant voor het opstellen van het omgevingsplan, uiterlijk voor 1 januari 2029. Hierin wordt voor veel bebouwing de vigerende juridisch-planologische situatie overgenomen ('conserverend bestemmen'). In hoeverre moeten gemeenten bij dergelijk 'conserverend bestemmen' de regeling inzake aandachtsgebieden toepassen? Moet in geval van reeds toegelaten (geprojecteerde) zeer kwetsbare objecten binnen aandachtsgebieden een voorschriftengebied aangewezen worden zodat deze aan de bouwvoorschriften uit het Bbl moeten gaan voldoen? En hoe zit het met de sloop-en nieuwbouwmogelijkheden van reeds bestaande zeer kwetsbare objecten binnen aandachtsgebieden; moeten deze bij vervangende nieuwbouw aan strengere eisen voldoen? Ons verzoek is om dit punt te verduidelijken in de regeling. Vanuit het principe van eerbiedigende werking voor bestaande juridische situaties verzoeken wij om artikel 5.3, lid 1 te herformuleren zodat het op het toelaten van nieuwe (beperkt / zeer) kwetsbare gebouwen en locaties betrekking heeft.

Bij bovenstaande situatie verzoeken we ook aandacht voor de situatie wanneer een bestaand (of geprojecteerd) zeer kwetsbaar object kleinschalige uitbreiding wil realiseren wat niet past in het vigerend bestemmingsplan en waardoor een vergunning voor omgevingsplanactiviteit (voorheen afwijkactiviteit) benodigd is. In dergelijke ondergeschikte situaties is het niet wenselijk om extra procedures (aanwijzing voorschriftengebied) te voeren en extra maatregelen te laten treffen.

Door een wijziging van de begripsbepaling van kwetsbare functies, worden ineens alle gezondheidszorgfuncties als kwetsbaar beschermd (dus ook een kleine tandartspraktijk). Dit gaat verder dan de huidige wetgeving, op basis waarvan gezondheidszorgfuncties alleen kwetsbaar zijn indien in het gebouw doorgaans grote aantallen personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig zijn. Hiermee worden ook klein zorgfuncties, zoals tandartspraktijken ook kwetsbare functies terwijl ze nu alleen beperkt kwetsbaar zijn. Het is ons onduidelijk of dit een bewuste keuze is nu wij noch in de Toelichting op het Bkl zoals gepubliceerd in Staatsblad noch in de toelichting op deze consultatieversie een onderbouwing hierop hebben kunnen vinden. Klopt het dat deze wijziging niet nader is toegelicht? In aansluiting van de huidige wetgeving gaat de voorkeur uit naar aanpassing van bijlage VI Bkl. Mocht er echter gewijzigd beleidsinzicht de reden zijn van deze regel, dan is in ieder geval een overgangsregeling voor bestaande en reeds geprojecteerde situaties benodigd. Verder verzoeken we om een toelichting op deze beleidswijziging.

##### *Onzekerheden rondom invoering*

In het kader van de invoering van de nieuwe wetgeving vragen wij om meer aandacht voor de implicaties van de nieuwe wetgeving voor de uitvoeringspraktijk.

- Verplichte aanwijzing voorschriftengebieden:

## **Bijlage I:**

### **Uitgewerkte conclusies VNG bestuurlijke reactie ontwerp-Invoeringsbesluit d.d. 15-01-2019**

Zo is het onduidelijk hoe om te gaan met aandachtsgebieden van reeds bestaande dan wel geprojecteerde risicoactiviteiten. Vooral dat laatste categorie is ingewikkeld: vigerende bestemmingsplannen voor bedrijventerrein laten doorgaans nu al risicovolle activiteiten globaal toe. Deze risicovolle activiteiten kunnen of na het verkrijgen van een 'milieuvergunning' of na het doen van een melding uitgeoefend worden. Het Bkl geeft geen instructies per wanneer de voorschriftengebieden bij deze nieuwe risicovolle activiteiten aangewezen moeten worden. De NvT Bkl stelt in dit verband dat het voorschriftengebied al aangewezen en in werking getreden moet zijn op het moment dat met een risicovolle activiteit begonnen wordt. Bij meldingsplichtige activiteiten is dit simpelweg onmogelijk. Ook bij vergunningplichtige activiteiten is er weinig tijd om het voorschriftengebied aan te wijzen. In dit kader oppert de NvT het nemen van voorbereidingsbesluiten als oplossing. De ambtelijke-bestuurlijke voorbereiding van een dergelijk besluit kan echter ook zonder nadere wettelijke procedurevoorschriften enkele maanden in beslag nemen. Bovendien is het maar de vraag in hoeverre het voorbereidingsbesluit nog voldoende soelaas kan bieden gezien de voorgenomen aanpassing van artikel 4.14 Omgevingswet door de Invoeringswet (vervallen aanhoudingsplicht in verband met de 'knip'). Het is ook onduidelijk wat de juridische status is in deze 'tussenfase' (risicovolle activiteit reeds gestart waarbij dus ook een aandachtsgebied geldt maar het voorschriftengebied is nog niet aangewezen). Hoe moeten gemeenten omgaan met aanvragen voor bouwactiviteiten voor geprojecteerde zeer kwetsbare objecten binnen het aandachtsgebied? Kunnen gemeenten nog nieuwe kwetsbare objecten toelaten in een aandachtsgebied waar nog geen voorschriftengebied is aangewezen? Graag verzoeken wij om een verduidelijking van de regeling.

#### - Snelheid besluitvorming

De bevoegdheid om een voorschriftengebied aan te wijzen is bij de raad neergelegd. Bij omgevingsplanactiviteiten (voorheen afwijkactiviteiten) is er omwille van snelle besluitvorming behoefte dat ook het college besluit kan nemen omtrent het aanwijzen van het voorschriftgebied of juist het 'uitzetten' ervan. Graag zien wij hiervoor een oplossing (in de vorm van een delegatiebevoegdheid of ontheffingsmogelijkheid o.i.d.). Dit brengt onzekerheden mee voor de uitvoering en daarom verzoeken we om nadere onderbouwing van de gevolgen van de nieuwe wetgeving.

#### - Onzekerheden rondom effecten verplichte bouwmaatregelen

Met deze beleidsvernieuwing op het gebied van externe veiligheid wordt het treffen van bouwmaatregelen verplicht gesteld. Hoewel wij het achterliggende gedachte om meer bescherming te bieden aan (zeer) kwetsbare functies zeker ondersteunen, maken wij ons zorgen om de onduidelijkheden van de gevolgen van deze nieuwe wetgeving. Zo wordt vanuit het rijk geen inzicht geboden in het kostenverhogend effect van de verplichte bouwmaatregelen. Ook is er weinig technische inzicht geboden in het nut van de bouwmaatregelen. Zo vragen ons af of bv. de bouwmaatregelen in brandaandachtsgebieden even effectief zijn bij een fakkelbrand van een gasleiding als bij brandende benzineplasp.

#### - Verzoek om meer flexibiliteit bij zeer kwetsbare objecten

Voor zeer kwetsbare objecten biedt het Bkl alleen door middel van gelijkwaardigheid enige afwegingsruimte. De toepassingsmogelijkheden hiervan zijn echter beperkt. Een strikt interpretatie van art. 4.7 Omgevingswet laat alleen een technische toets toe of met de alternatieve maatregel hetzelfde resultaat bereikt kan worden als met de voorgeschreven maatregel is beoogd. Voor de bredere beleidsmatige vraag van welke risico's aanvaardbaar zijn (bv is het überhaupt nodig dat de muur 60

## **Bijlage I:**

### **Uitgewerkte conclusies VNG bestuurlijke reactie ontwerp-Invoeringsbesluit d.d. 15-01-2019**

minuten brandwerend is?) biedt de gelijkwaardigheid geen ruimte. Verder is de gelijkwaardigheid alleen geschikt voor gebouwgebonden maatregelen. Overige maatregelen (in de openbare ruimte of anderszins de aanwezigheid van tussenliggende bebouwing) kunnen immers niet (voldoende) geborgd worden. Bij omgevingsplanactiviteiten (afwijkactiviteiten) is het niet mogelijk om maatregelen in de openbare ruimte te borgen. Die zouden alleen in het omgevingsplan verankerd kunnen worden, maar deze kent een andere procedure. De aanwezigheid van tussenliggende bebouwing kan de gemeente niet borgen omdat ze de instandhouding van gebouwen in particulier eigendom niet kan afdwingen.

#### **Spoorwegemplacementsen**

Spoorwegemplacementsen zijn vergunningplichtige inrichtingen. Bij de beoordeling van spoorweglawaai/Geluidproductieplafonds (GPP) wordt geen rekening gehouden met piekbelastingen. Door rekening te houden in de ruimtelijke afweging met piekbelastingen kan bescherming geboden worden tegen slaapverstoring/schrikreacties. Piekbelastingen op spoorwegemplacementsen worden bijvoorbeeld veroorzaakt door rijdende treinen over wissels en bogen, (ont)koppelen, remmen, ontluichten, stoten, dus: door rijdende treinen. Deze pieken zijn extra hinderlijk omdat er geen voorspelbaarheid in de geluiden zit, terwijl dit bij doorgaande treinen wel het geval is. Met deze pieken wordt door het geluid van rijdende treinen op spoorwegemplacementsen deel uit te laten maken van de hoofdspoorweg, geen rekening gehouden.

Door het 'verplaatsten' van het geluid vanwege spoorwegemplacementsen van 'industrielawaai' naar 'spoorweglawaai', wordt de gemeente niet de beleidsvrijheid geboden een gelijkwaardig beschermingsniveau te garanderen door het stellen van normen voor de hoogte en aantallen piekgeluiden en het equivalente geluidsniveau in de dag-, avond- en nachtperiode. Dit voorstel beschreven in artikel 5.78 Bkl biedt de burger geen gelijkwaardig beschermingsniveau tegen geluid vanwege spoorwegemplacementsen; dit is niet beleidsneutraal.

Ook de resultaten van het *emplacementsproject* zijn nog niet opgenomen in het Bal, Bkl, Ob en Bbl. In het Invoeringsbesluit zijn ongewijzigde regels overgenomen. Dit betekent dat de aangewezen 'BEVI-emplacementsen' vooralsnog zijn opgenomen als vergunningplichtige inrichtingen. Het is de bedoeling dat op of net na 1 januari 2021 (inwerkingtreding Omgevingswet) door middel van een wijzigingsbesluit de beleidsvernieuwing externe veiligheid bij spooreemplacementsen onder de Omgevingswet wordt gebracht. Ten aanzien van deze BEVI-emplacementsen: dat zijn er nu nog 37 (conform bijlage 3 Revi), maar dat aantal moet worden teruggebracht naar 26.