

# Omgevingswet en afval: belangrijkste instrumenten

Op grond van artikel 3.1 van de Ow stelt de gemeenteraad voor het gehele grondgebied een omgevingsvisie vast. In de omgevingsvisie wordt de strategische visie over en de kwaliteit van de fysieke leefomgeving voor de lange termijn beschreven, zo bepaalt artikel 3.2 van de Ow. De omgevingsvisie wordt beschouwd als de vervanger van structuurvisies, verkeers- en vervoersplannen, delen van de natuurvisie en milieubeleidsplannen.

De omgevingsvisie heeft betrekking op alle terreinen van de leefomgeving. In de omgevingsvisie worden ook op hoofdlijnen de ambities en doelen voor de fysieke leefomgeving en de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid beschreven. Daarnaast is het mogelijk dat een gemeente samen met een andere gemeente (denk aan een buurgemeente) of met de provincie een gezamenlijke of regionale omgevingsvisie opstelt.

Voor de afval- en reinigingsbranche kan de omgevingsvisie worden benut om de strategische visie te beschrijven voor het toewerken naar de circulaire economie en recycling.

De omgevingsvisie biedt het beleidsmatige karakter voor het omgevingsplan.

## Programma

Op grond van artikel 3.4 van de Ow kan het college van burgemeester en wethouders een programma vaststellen. De Omgevingswet introduceert het programma als een nieuw instrument.

Het programma is, net als de omgevingsvisie, een instrument voor beleidsontwikkeling. Op grond van artikel 3.5 van de Ow is het programma is een instrument waarin wordt uitgewerkt wat het te voeren beleid is op onderdelen van de fysieke leefomgeving. In een programma kan de gemeente daarnaast maatregelen beschrijven die leiden tot de gewenste kwaliteit van (onderdelen van) de fysieke leefomgeving.

Onder de Omgevingswet worden verschillende soorten programma's onderscheiden. Er gelden verplichte programma's ter implementatie van EU-richtlijnen. Ook gelden er verplichte programma's als sprake is van (dreigende) overschrijdingen van een omgevingswaarde. Daarnaast gelden er onverplichte of facultatieve programma's. In die gevallen kunnen gemeenten uit eigen initiatief en naar eigen behoefte een programma inzetten.

Het programma kan worden beschouwd als een concrete uitwerking van de omgevingsvisie.

## **Uitwerking omgevingsvisie en programma**

Het programma kan een sectoraal, gebiedsgericht of themagericht karakter hebben en kan verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving bevatten. Gemeenten kunnen dus kiezen hoe ze programma's inzetten. Zo kan de keuze worden gemaakt om de omgevingsvisie globaal te houden en het beleid verder uit te werken in (een of meerdere) programma's. Ook kunnen gemeenten ervoor kiezen om de omgevingsvisie veel specifiekere te maken en zo minder met programma's werken.

Om doelstellingen te bereiken op het gebied van afval en reiniging kan een programma bijvoorbeeld maatregelen bevatten rond het stimuleren van de circulaire economie/afvalketen en het verminderen van afval. De maatregelen kunnen ook betrekking hebben op de gemeentelijke taak die ziet op het inzamelen van huishoudelijk afval.

Net als bij de omgevingsvisie kan een programma door meerdere overheden samen worden opgesteld om samen (gezamenlijke) doelstellingen te behalen. Het opgestelde programma geldt dan voor alle betrokken overheden.

## **Omgevingsplan**

### **Algemeen**

Op grond van artikel 1.2 lid 1 van de Ow gaat de Omgevingswet over de 'fysieke leefomgeving' en 'activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving'. Een omschrijving van het begrip 'fysieke leefomgeving' wordt in de wet niet gegeven. Wel wordt in artikel 1.2 lid 2 van de Ow (niet limitatief) aangegeven welke onderdelen in ieder geval behoren tot de fysieke leefomgeving: bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed.

Op basis van deze opsomming wordt onderscheid gemaakt tussen twee hoofdonderdelen van de fysieke leefomgeving: de natuurlijke omgeving en de gebouwde omgeving. De natuurlijke omgeving is een onderdeel van de fysieke leefomgeving. Het gaat hier om aspecten als lucht, water, bodem en natuur. Ook activiteiten van de afval- en reinigingsbranche bevinden zich in de sfeer van de fysieke leefomgeving. Daarom heeft de Omgevingswet/het omgevingsplan ook gevolgen voor de afval- en reinigingsbranche.

Op grond van artikel 2.4 van de Ow moet de gemeenteraad voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vaststellen waarin regels over de fysieke leefomgeving worden vastgelegd. In het omgevingsplan worden met het oog op de doelen van de wet regels gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (artikel 4.1 van de Ow). Het omgevingsplan bevat voor het hele grondgebied van de gemeente in ieder geval de regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 4.2, eerste lid, van de Ow).

Artikel 4.2, eerste lid, van de Ow vormt een voorzetting van het criterium van 'een goede ruimtelijke ordening' uit de Wet ruimtelijke ordening. Doordat de doelstelling van de Omgevingswet iets ruimer is dan die van de Wet ruimtelijke ordening (met name vanwege het aspect duurzaamheid), omvat de evenwichtige toedeling van functies aan locaties iets meer dan de goede ruimtelijke ordening naar huidige recht. Het zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties wordt in het omgevingsplan bereikt door activiteiten evenwichtig aan locaties toe te delen.

## **Instructieregels**

Het Rijk stelt (landelijke) instructieregels op die decentrale overheden moeten volgen. De instructieregels gaan over het uitvoeren van taken en het gebruiken van instrumenten en staan in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). De regels die worden opgenomen in het omgevingsplan moeten in ieder geval passen binnen de instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving.

## **Verhouding omgevingsplan en de gemeentelijke afvalstoffenverordening**

Het omgevingsplan heeft een bredere reikwijdte dan het bestemmingsplan. Dat betekent dat sommige regels die nu in gemeentelijke verordeningen staan en betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, overgeheveld kunnen (en soms zelfs moeten) worden naar het omgevingsplan. Voor de afval- en reinigingsbranche is met name de afvalstoffenverordening (en soms het daarop gebaseerde Uitvoeringsbesluit) van belang. De vraag rijst in hoeverre gemeenten verplicht zijn de bepalingen uit hun afvalstoffenverordening (en/of Uitvoeringsbesluit) over te hevelen naar het omgevingsplan. En als keuzevrijheid bestaat, of het wenselijk is (bepaalde) regels over te hevelen naar het omgevingsplan.

In het blog 'Omgevingswet en afval: afvalstoffenverordening en omgevingsplan' gaan wij hier nader op in.

## **Bruidsschat**

Vanaf het moment van de inwerkingtreding van de Omgevingswet krijgt elke gemeente een omgevingsplan van rechtswege. Dit omgevingsplan van rechtswege bestaat grofweg uit twee onderdelen, namelijk:

- het geheel aan bestaande ruimtelijke plannen, zoals bestemmingsplannen (met verbrede reikwijdte), wijzigingsplannen, inpassingsplannen, uitwerkingsplannen, beheersverordeningen, exploitatieplannen, voorbereidingsbesluiten en inpassingsplannen; en
- de bruidsschat.

De bruidsschat bevat regels die met de inwerkingtreding van de Omgevingswet op Rijksniveau vervallen. Het gaat daarbij met name om regels uit het Activiteitenbesluit milieubeheer die niet terugkomen in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Het betreft onder meer regels over geur, geluid en trillinghinder. Ook de vergunningvrije bouwregelgeving en regels over bodemactiviteiten die niet in het Besluit activiteiten leefomgeving worden geregeld, behoren tot de bruidsschat.

In het blog 'Omgevingswet en afval: bruidsschat en omgevingsplan' gaan wij nader in op de betekenis van de bruidsschat voor de afval- en reinigingsbranche.

## **Milieu**

Onder de Omgevingswet vervalt het begrip inrichting uit de Wet milieubeheer. De milieubelastende activiteit vervangt het begrip inrichting. Ook het Activiteitenbesluit milieubeheer vervalt onder de Omgevingswet. De algemene Rijksregels die gelden voor milieubelastende activiteiten zijn onder de Omgevingswet opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). De wetgever heeft niet alle activiteiten die een Wm-inrichting waren in het Besluit activiteiten leefomgeving aangewezen als een milieubelastende activiteit.

Ook heeft de wetgever bekeken voor welke milieubelastende activiteiten uit het Besluit activiteiten leefomgeving een vergunningplicht moet gelden. In het Besluit activiteiten leefomgeving zijn er vergunningplichten bij gekomen, maar ook vervallen. Onder de Omgevingswet wijst het Rijk alleen (nog) een vergunningplicht aan voor milieubelastende activiteiten, als dit nodig is vanuit Europees recht en als een individuele toets nodig is.

Onder de Omgevingswet geldt voor een aantal afvalgerelateerde onderwerpen algemene Rijksregels op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving. Landelijke milieuregels voor afvalbeheer staan in afdeling 3.5 van het Bal. Onder (de werking van) deze regels vallen onder andere recyclingbedrijven, kringloopwinkels, milieustraten en rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi's).

Niet alle landelijke milieuregels voor afvalbeheer worden opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving. De (huidige) Wet milieubeheer blijft namelijk ook onder de Omgevingswet voor bepaalde aspecten gelden. Hierbij moet met name worden gedacht aan de volgende handelingen: storten, verbranden, toepassen en verwijderen van afvalstoffen.

In het blog 'Omgevingswet en afval: milieuspoor' belichten wij de belangrijkste aandachtspunten uit het milieuspoor voor de afval- en reinigingsbranche.