

Omgevingswet en afval: afvalstoffenverordening en omgevingsplan

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet verandert ook de wet- en regelgeving die relevant is voor de afval- en reinigingsbranche. In onze blogreeks 'Omgevingswet en afval' gaan wij op hoofdlijnen in op de belangrijkste wijzigingen die de Omgevingswet voor de afval- en reinigingsbranche teweeg brengt.

In onze startblog behandelden wij de verschillende kerninstrumenten van de Omgevingswet. Daarin hebben wij (onder andere) het 'omgevingsplan' geïntroduceerd. Het omgevingsplan vervangt (onder meer) bestemmingsplannen en heeft een bredere reikwijdte dan het bestemmingsplan. Dat betekent dat sommige regels die nu in gemeentelijke verordeningen staan en die 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. In deze blog komt de vraag aan bod in hoeverre gemeenteraden verplicht zijn de bepalingen uit hun afvalstoffenverordening (en/of Uitvoeringsbesluit) over te hevelen naar het omgevingsplan.

Het omgevingsplan: 'de fysieke leefomgeving'

Het omgevingsplan heeft, zoals aangestipt, ten opzichte van het bestemmingsplan een bredere reikwijdte. In het bestemmingsplan worden ten behoeve van 'een goede ruimtelijke ordening' bestemmingen van de in het plan begrepen gronden aangewezen. Met het oog op die bestemmingen worden regels gegeven. Het toepassingsbereik van de Omgevingswet wordt daarentegen bepaald door de begrippen 'fysieke leefomgeving' en 'activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving'. Gemeentelijke verordeningen kunnen regels bevatten over de fysieke leefomgeving. Een deel van de onderwerpen die nu in gemeentelijke verordeningen wordt geregeld, wordt daarom straks opgenomen in het omgevingsplan.

Overhevelen regels uit gemeentelijke verordening naar omgevingsplan

Het omgevingsplan heeft, zoals aangestipt, ten opzichte van het bestemmingsplan een bredere reikwijdte. In het bestemmingsplan worden ten behoeve van 'een goede ruimtelijke ordening' bestemmingen van de in het plan begrepen gronden aangewezen. Met het oog op die bestemmingen worden regels gegeven. Het toepassingsbereik van de Omgevingswet wordt daarentegen bepaald door de begrippen 'fysieke leefomgeving' en 'activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving'. Gemeentelijke verordeningen kunnen regels bevatten over de fysieke leefomgeving. Een deel van de onderwerpen die nu in gemeentelijke verordeningen wordt geregeld, wordt daarom straks opgenomen in het omgevingsplan.\

De hiervoor genoemde algemene maatregel van bestuur betreft het Omgevingsbesluit. In artikel 2.1 van het Omgevingsbesluit is aan artikel 2.7 van de Omgevingswet als volgt invulling gegeven:

"1. Onverminderd het tweede lid worden in ieder geval regels over activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen als bedoeld in artikel 1.2, derde lid, onder a, van de wet alleen in het omgevingsplan opgenomen.

2. In ieder geval worden niet in het omgevingsplan opgenomen regels als bedoeld in de volgende bepalingen van de Gemeentewet:

a. de artikelen 151a, eerste lid, 151b, eerste lid, 151c, eerste lid, 151d, eerste lid, en 154a, eerste lid;

b. de artikelen 154, eerste lid, en 154b, eerste lid;

c. artikel 172, tweede lid, en artikel 174, derde lid;

d. artikel 216."

Uit artikel 2.7 van de Omgevingswet en artikel 2.1 van het Omgevingsbesluit volgt een driedeling van categorieën regels:

- regels die in het omgevingsplan moeten worden opgenomen;
- regels die niet in het omgevingsplan mogen worden opgenomen; en
- regels die in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen.

Regels die niet in het omgevingsplan mogen worden opgenomen

Het tweede lid van artikel 2.1 van het Omgevingsbesluit bepaalt in welke gevallen regels niet in het omgevingsplan mogen worden opgenomen. De bepaling gaat ten eerste over regels die (deels) wel betrekking kunnen hebben op de fysieke leefomgeving, maar die hoofdzakelijk worden gesteld met het oog op de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Dit zijn in beginsel regels over gedrag van personen die vanwege het motief niet onder de reikwijdte van de Omgevingswet vallen. Te denken valt aan het aanlijn- of muilkorfgebod, regels over eisen die worden gesteld aan de persoon van de exploitant van een horeca-inrichting en regels over toezicht op evenementen en het handhaven van de openbare orde en veiligheid tijdens evenementen. Verder gaat het artikel over regels met strafbaarstellingen en financiële regels.

Regels die in het omgevingsplan moeten worden opgenomen

Het Omgevingsbesluit bepaalt dat 'regels over activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen als bedoeld in artikel 1.2, derde lid, onder a, van de wet' alleen in het omgevingsplan worden opgenomen. Wat moet hieronder worden verstaan?

Uit de parlementaire geschiedenis (Stb. 2020, 400, p. 1702) volgt dat de Omgevingswet onderscheid maakt tussen het *wijzigen* van onderdelen van de fysieke leefomgeving enerzijds en het *gebruik* van de fysieke leefomgeving anderzijds. Het wijzigen moet bovendien worden onderscheiden van het veroorzaken van emissies, hinder of risico's. De plicht tot opname van regels geldt alleen voor regels die onderdelen van de fysieke leefomgeving *wijzigen*. Voor regels die het gebruik van de fysieke leefomgeving betreffen of regels over het veroorzaken van emissies, hinder of risico's geldt keuzevrijheid.

Bij het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving gaat het volgens de parlementaire geschiedenis om directe fysieke ingrepen door de mens in de tastbare leefomgeving (Stb. 2020, 400, p. 1702). Het moet gaan om wijzigingen die een blijvende en tastbare verandering van de fysieke leefomgeving teweegbrengen. Als voorbeelden van wijzigingen van onderdelen van de fysieke leefomgeving noemt de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit het bouwen en slopen, kappen van bomen, ontsieren van een monument, aanleggen van een (uit)weg, aanleggen van buisleidingen, aanbrengen van zichtbare reclame of plaatsen van een hekwerk, het plaatsen van een ondergrondse afvalcontainer en het opspuiten van zand. Het plaatsen van een bouwwerk moet altijd worden gezien als een wijziging van de fysieke leefomgeving.

Bij *gebruik* van de fysieke leefomgeving dat de fysieke leefomgeving niet wijzigt, kan bijvoorbeeld worden gedacht aan traditioneel schieten, het maken van muziek in de openbare ruimte, het plaatsen van terrasmeubilair, het aanbieden van vuilnis in rolcontainers, het anders benutten van een gebouw zonder dat daarvoor bouwactiviteiten nodig zijn (bijvoorbeeld antikraak) of het gebruik van een park als tijdelijke evenementenlocatie (Stb. 2020, 400, p. 1702). Deze regels hoeven dus niet naar het omgevingsplan te worden overgeheveld.

Ook regels die gaan over activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt, hoeven niet in het omgevingsplan te worden opgenomen. Denk aan regels over geluid, geur of fijnstof. Let wel op de provinciale en rijksinstructieregels.

Afvalstoffenverordening

Voor de afval- en reinigingsbranche is met name de afvalstoffenverordening die iedere gemeenteraad op grond van de Wet milieubeheer (hierna: 'de Wm') vaststelt van belang. Hoe past de afvalstoffenverordening in het hierboven geschetste plaatje?

Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer zodanig wordt gewijzigd dat gemeenten de keuzevrijheid krijgen om de regels over inzameling van afvalstoffen in een afvalstoffenverordening of in het omgevingsplan op te nemen. De manier waarop die keuzevrijheid gestalte krijgt, is te lezen in de Invoeringswet Omgevingswet (Stb. 2020, 172, p. 135 e.v.). Daar staat dat de artikelen 10.23 en verder van de Wm, die gaan over de (inhoud van de) afvalstoffenverordening, worden gewijzigd. Achter 'afvalstoffenverordening' wordt 'of bij omgevingsplan' ingevoegd, waaruit blijkt dat de betreffende regels zowel in de afvalstoffenverordening kunnen (blijven) staan als in het omgevingsplan.

Voor de regels in de afvalstoffenverordening geldt dus keuzevrijheid: die regels mogen in de afvalstoffenverordening blijven staan maar mogen ook naar het omgevingsplan overgeheveld worden. Gemeenten zullen daarover een keuze moeten maken.

Opvallend is dat uit de wijzigingen van de Wet milieubeheer (blijkend uit de Invoeringswet Ow) lijkt te volgen dat sommige regels die nu in de afvalstoffenverordening staan, overgeheveld mogen worden naar het omgevingsplan terwijl deze de fysieke leefomgeving eigenlijk *niet* raken. Te denken valt aan regels over de aanwijzing van de inzameldienst. Het is de vraag of dit de bedoeling is. Wij zouden menen dat voor de integratie van decentrale regels in het omgevingsplan wel altijd het vereiste geldt dat de regels moeten zien op de fysieke leefomgeving of activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (artikel 1.2 van de Ow). Zien de regels over afvalstoffen niet op de fysieke leefomgeving, dan zouden zij eigenlijk in de afvalstoffenverordening moeten blijven staan. Wellicht is dat een reden de regels uit de afvalstoffenverordening niet over te hevelen naar het omgevingsplan. Zo blijven de regels op één plek staan.