
Vergaderjaar 2016–2017

33 118

Omgevingsrecht

Nr. 43

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 18 november 2016

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister van Infrastructuur en Milieu over de brief van 1 juli 2016 inzake het ontwerpbesluit kwaliteit leefomgeving) (bijlage bij Kamerstuk 33 118, nr. 31).

De Minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 18 november 2016. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Van Dekken

De adjunct-griffier van de commissie,
Jansma

Vraag 1

Waarom zijn er geen instructieregels opgenomen in verband met het tegengaan van klimaatverandering? Voelt u zich daar niet toe verplicht gezien het getekende Klimaatverdrag van Parijs? Kunt u in dit verband toelichten hoe u de verhouding ziet tussen de Omgevingswet en de aan de Kamer voorgelegde ontwerp-Klimaatwet?

Antwoord 1

De Omgevingswet kan worden ingezet voor het tegengaan van klimaatverandering. Het tegengaan van klimaatverandering kan, als onderdeel van de doelen van die wet als bedoeld in artikel 1.3, worden meegewogen bij het tot stand komen van bijvoorbeeld een omgevingsvisie. Ook andere instrumenten van de wet kunnen een belangrijke rol spelen bij het tegengaan van klimaatverandering. Zo worden op rijksniveau regels gesteld die van belang zijn voor het tegengaan van klimaatverandering, zoals regels over energiebesparing en emissie-eisen in het ontwerp-Bal en energieprestatie-eisen voor gebouwen in het ontwerp-Bbl (zie ook het antwoord op vraag 45 over het Bal). Er zijn daarnaast regels die beogen om klimaatverandering tegen te gaan, maar die vooralsnog niet worden meegenomen in de Omgevingswet. Dat geldt bijvoorbeeld voor de regels over emissiehandel en de regels over stoffen en producten in de Wet milieubeheer.

Zoals uiteengezet in het Energierapport (Kamerstuk 31 510, nr. 50, bijlage) is de energievoorziening een internationale, Europese, regionale, nationale en lokale aangelegenheid. Realisatie van de ambities vraagt dan ook actie op deze verschillende niveaus. In het stelsel van de Omgevingswet zullen omgevingsvisies en omgevingsplannen daarbij een centrale plaats innemen. Op rijksniveau is allereerst van belang dat de afspraken van Parijs in de EU via het emissiehandelssysteem en de doelstellingen voor de sectoren daarbuiten (bijvoorbeeld transport en gebouwde omgeving) worden doorvertaald naar 2030 en ook nationaal wordt gekeken hoe klimaatneutraliteit wordt ingevuld. Wanneer de langetermijndoelstellingen vast staan, inclusief de wijze waarop deze doelstellingen moeten worden bereikt en de rol van decentrale bestuursorganen daarbij, zal worden bezien of aanpassing van de AMvB's nodig is om deze doelstellingen te helpen realiseren. Verder wordt via de Green Deal Pilots regionale Energie-strategieën ervaring opgedaan om strategieën voor CO₂-neutraliteit richting 2050 te ontwikkelen. Op basis daarvan kan worden bekeken of en hoe regels kunnen bijdragen aan de strategie voor CO₂-neutraliteit in 2050 in samenhang met de mogelijkheid van het vaststellen van een omgevingswaarde voor CO₂ door het Rijk.

De Omgevingswet en het initiatiefvoorstel voor een Klimaatwet kunnen beide worden ingezet om klimaatverandering tegen te gaan. De reikwijdte van de Omgevingswet is evenwel breder dan die van de ontwerp-Klimaatwet; de Omgevingswet is daarnaast bijvoorbeeld gericht op het beschermen van het milieu, het beheer van natuurlijke hulpbronnen (inclusief vormen van duurzame energie) en het beheer van watersystemen.

Vraag 2

Welke bepalingen uit het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) gelden voor de opsporing en winning van mijnbouw op land?

Antwoord 2

Op grond van het Bal zijn mijnbouwwerken milieubelastende activiteiten. Voor de omgevingsvergunning gelden de beoordelingsregels en regels over voorschriften van afdeling 8.5 van het Bkl. Daarin zijn, ter implementatie van de richtlijn winningsafval, ook regels opgenomen voor het geval

dat winningsafvalstoffen worden gestort in een winningsafvalvoorziening, wat in Nederland overigens op dit moment niet voorkomt. Met de winning kunnen ook andere activiteiten samenhangen, zoals lozingsactiviteiten of afwijkactiviteiten. In dit geval kunnen ook andere onderdelen van hoofdstuk 8 van het Bkl van toepassing zijn. Zo zijn bijvoorbeeld bij lozing van afvalwater in het oppervlaktewater de beoordelingsregels voor de lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam van toepassing.

Vraag 3

Klopt het dat de regels met betrekking tot (milieu)gebruiksruimte normopvulling mogelijk maken? Is dit niet een eenzijdige invulling? Bent u bereid om de regels zodanig aan te passen dat een lager beslag op de gebruiksruimte door het treffen van maatregelen niet alleen wordt gebruikt voor het toekennen van ontwikkelruimte, maar ten minste deels ook gepaard gaat met de verbetering van milieukwaliteit?

Antwoord 3

Het Bkl bevat geen instructieregels over de verdeling van gebruiksruimte. Bij de keus op decentraal niveau voor een bepaalde verdeling daarvan moet worden gemotiveerd dat wordt voldaan aan de maatschappelijke doelen van artikel 1.3 van de Omgevingswet. Uit deze doelen volgt dat telkens sprake moet zijn van een samenhangende beoordeling van de benutting én bescherming van de leefomgeving. Daarbij wordt de decentrale afwegingsruimte op rijksniveau begrensd door de omgeving-waarden, instructieregels en beoordelingsregels die in het Bkl zijn opgenomen. Deze waarden en regels limiteren de maximale blootstelling aan bijvoorbeeld lucht- of waterverontreiniging en geluidbelasting. Zolang op decentraal niveau binnen die limiet wordt gebleven, kan gebruik worden gemaakt van afwegingsruimte die per onderwerp is meegegeven. Dat kan worden opgevat als «normopvulling», maar het gaat dan wel om een wettelijk geborgde keuze binnen de gegeven afwegingsruimte. Daarmee kan via de regels van het omgevingsplan een optimum worden bereikt in het bedienen van uiteenlopende claims, om de fysieke leefomgeving te benutten voor activiteiten én te beschermen tegen de gevolgen daarvan.

Het kabinet merkt hierbij op dat de bescherming van de fysieke leefomgeving veelal op voorhand is geregeld door middel van algemene regels in het Bal voor milieubelastende activiteiten. Via die regels worden de nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving aan banden gelegd, op basis van preventie en beste beschikbare technieken. Dit draagt bij aan het voorkomen van normopvulling, ongeacht de keuzes die in een gebied worden gemaakt om de beschikbare gebruiksruimte tussen activiteiten en locaties te verdelen. Zoals aangegeven door de vragenstellers, klopt het dat vrijkomende gebruiksruimte kan worden benut voor het toekennen van ontwikkelruimte. De omgekeerde situatie is ook mogelijk, namelijk dat de beschikbare gebruiksruimte wordt verkleind door aanscherping van normen.

Het kabinet meent dat in het stelsel van de Omgevingswet voldoende is geborgd dat elke gemeente tot een samenhangende afweging moet komen bij het beschermen en het benutten van de leefomgeving op decentraal niveau, ook in situaties waarin beschikbare gebruiksruimte wordt verdeeld ten gunste van nieuwe ontwikkelingen. Gelet hierop acht het kabinet het niet nodig om nadere regels te stellen over normopvulling.

Vraag 4

Kunt u in het licht van het feit dat de Omgevingswet pas in 2019 in werking zal treden aangeven in hoeverre de huidige voorgestelde normering op het gebied van bijvoorbeeld luchtkwaliteit en geur

gebaseerd zal zijn op de meest recente inzichten met betrekking tot de negatieve effecten op gezondheid van mensen?

Antwoord 4

In het ontwerp-Bkl zijn omgevingswaarden en instructieregels opgenomen ter bescherming van de gezondheid van mensen en de bescherming van het milieu. Bij de totstandkoming van deze omgevingswaarden is rekening gehouden met recente inzichten met betrekking tot de gezondheidsrisico's. Als beleidsontwikkelingen of nieuwe inzichten in de gezondheidsrisico's van bijvoorbeeld luchtkwaliteit of geur hiertoe aanleiding geven kan dat leiden tot aanpassingen in wet- en regelgeving of tot aanvullende beleidsmaatregelen. Zo wordt op dit moment bekeken of de evaluatie van de Wet geurhinder en veehouderij aanleiding geeft om de normstelling aan te passen. Het kabinet zal uw Kamer nog dit jaar schriftelijk informeren over de reactie op de aanbevelingen en over de wijze van de mogelijke verwerking daarvan in het Bkl.

Vraag 5

Bent u voornemens om in de komende jaren na te laten gaan of de luchtkwaliteitsnormen actualisering behoeven en indien nodig wijzigingsvoorstellen te doen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 5

Een van de uitgangspunten van de stelselherziening is dat de normstelling aansluit bij EU-richtlijnen en -verordeningen. De rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit in het ontwerp-Bkl komen dan ook overeen met de grens- en streefwaarden in de EU-richtlijn luchtkwaliteit. Deze Europese normen voor luchtkwaliteit zijn mede gebaseerd op adviezen van de Wereldgezondheidsorganisatie (WGO). Als deze normen wijzigen, dan wordt ook het Bkl op dit punt aangepast. Op korte termijn zijn overigens geen wijzigingen in deze Europese normen voorzien. Voor de reactie op het recent uitgebrachte advies van de Gezondheidsraad over deze thematiek wordt verwezen naar het antwoord op vraag 13.

Vraag 6

Klopt het dat gemeenten die bijvoorbeeld bepaalde wijken «gasloos» willen maken daartoe op grond van de Omgevingswet bevoegd zijn?

Antwoord 6

De benodigde afstemming met de Gaswet wordt op dit moment gezien en zal worden betrokken in de nieuwe voorstellen over energiegerelateerde onderwerpen, waarover uw Kamer dit jaar nader zal worden geïnformeerd.

Vraag 7

Waarom toont het Rijk niet meer sturing en ambitie om te komen tot een veilige en gezonde fysieke leefomgeving, terwijl uit rapporten van bijvoorbeeld het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en de wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) juist blijkt dat een sterke overheidssturing gewenst is?

Antwoord 7

Het Rijk toont wel degelijk sturing en ambitie.

Eén van de doelen van de Omgevingswet is het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Ten opzichte van de huidige regelgeving krijgt dit doel een centrale plaats bij afwegingen die overheden, waaronder het Rijk zelf, zullen maken over beheer en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving.

De taken voor de fysieke leefomgeving die de overheid behartigt liggen in de eerste plaats bij de gemeenten. Hier wordt met de komst van het nieuwe stelsel geen verandering in aangebracht. Wel wordt het mogelijk gemaakt voor decentrale overheden om nog meer eigen ambitie en sturing te verwezenlijken, bijvoorbeeld doordat meer maatwerk mogelijk is en het bevoegd gezag zelf lokale omgevingswaarden kan stellen. Subsidiariteit is een uitgangspunt van de stelselwijziging.

Dat neemt niet weg dat Rijk ook sturing geeft. Zo stelt het Rijk met omgevingswaarden, instructieregels, beoordelingsregels en algemene regels doelen voor en grenzen aan de maximale blootstelling aan bijvoorbeeld lucht- en waterverontreiniging en geluidbelasting. Het RIVM schrijft in haar milieueffectentoets dat de uitgangspunten van het wettelijk stelsel van de Omgevingswet kansen bieden voor een betere kwaliteit van de leefomgeving. Al geeft het RIVM wel aan dat deze ambities niet worden gegarandeerd met de regelgeving, dit in verband met de decentrale afwegingsruimte. Deze ambities worden ook niet altijd omgezet in normstelling en regelgeving, maar hiervoor worden andere instrumenten gebruikt zoals de belastingmaatregelen voor het stimuleren van schonere voertuigen.

Ter illustratie van de rijksambitie en -sturing op een gezonde en veilige leefomgeving noemt het kabinet de volgende maatregelen:

- In de deltabeslissing Waterveiligheid zijn voor waterveiligheid nieuwe normen gesteld op basis van risicobenadering.
- Voor luchtkwaliteit gaat het Rijk een luchtkwaliteitsplan opstellen ter implementatie van de herziene nec-richtlijn. Dit luchtkwaliteitsplan (voorzien voor 2018) wordt de inzet van het Rijk om de luchtkwaliteit verder te verbeteren en zal maatregelen bevatten om aan de emissieplafonds te voldoen. Deze emissiereducerende maatregelen dragen bij aan een verlaging van de achtergrondconcentraties. Daarnaast blijft het Rijk zich in Europa inzetten voor verdergaand bronbeleid.
- Op het gebied van de externe veiligheid biedt het ontwerp-Bkl een uitwerking van de beleidsvernieuwing die zich richt op het zo vroeg mogelijk in het planproces laten maken van risicoafwegingen.
- Op het gebied van waterkwaliteit is op 16 november jl. door de gezamenlijke waterpartners een intentieverklaring Delta-aanpak waterkwaliteit en zoetwater ondertekend (zie Kamerstuk 27 625, nr. 379).

Voor de sturing op het terrein van klimaatverandering wordt verwezen naar het antwoord op vraag 1.

Vraag 8

Zou de instructieregel ten aanzien van de weging van het waterbelang (watertoets) niet juist ook op omgevingsvisies toe moeten zien? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 8

Op wetsniveau is bewust terughoudendheid betracht bij het stellen van eisen aan omgevingsvisies. Het voorschrijven van inhoudelijke vereisten kan tot juridisering van de omgevingsvisie leiden, waarbij discussies zich toespitsen op de vraag of aan alle vereisten is voldaan in plaats van op de inhoud en kwaliteit van het geformuleerde beleid. Regels over de toepassing van de watertoets zijn ook niet nodig, gelet op artikel 2.2 van de wet, waarin is voorgeschreven dat overheden bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden rekening moeten houden met die van de andere overheden en dat zo nodig daarover afstemming plaatsvindt. Daarnaast vereist artikel 3.2 van de Algemene wet bestuursrecht dat er afweging van belangen plaatsvindt bij de voorbereiding van een besluit. In het Bestuursakkoord Water is afgesproken dat overheden ook op de

omgevingsvisie een watertoets laten uitvoeren. De watertoets is in het ontwerp-Bkl wel verplicht gesteld voor omgevingsplannen, projectbesluiten en de omgevingsverordeningen voor zover daarin regels worden opgenomen die zien op de toedeling van functies aan locaties en met het oog op daarop te stellen regels. Daarmee is de watertoets voor een groter aantal besluiten verplicht dan in het huidige recht.

Vraag 9

Is een doorslaggevend en openbaar watertoetsadvies in verband met het anticiperen op klimaatverandering naar uw mening niet raadzaam?

Antwoord 9

De watertoets is in het ontwerp-Bkl versterkt ten opzichte van het huidige recht. De toets is verplicht voor een groter aantal besluiten, namelijk ook voor het projectbesluit en de omgevingsverordening voor zover daarin regels staan die zien op de toedeling van functies aan locaties en met het oog daarop te stellen regels. Ook is de positie van de toets verschoven van een motiveringsverplichting bij de verantwoording van al gemaakte keuzes, naar een inhoudelijk belang dat stuurt op de voorkant van het planproces. Waterbeheerders moeten worden betrokken bij de wijzigingen van een omgevingsplan om de gevolgen van een plan voor het beheer van watersystemen te duiden.

Het kabinet heeft uiteraard geen bezwaar tegen het openbaar maken van de opvattingen van de waterbeheerder. De deskundigheid van de waterschappen op het terrein van het waterbeheer staat buiten kijf en openbaarheid is een goed uitgangspunt van goed openbaar bestuur. Daarentegen vindt het kabinet de suggestie om de opvattingen van de waterbeheerder doorslaggevend te laten zijn, onverenigbaar met de balans in het stelsel. Het waterschap is een functioneel bestuursorgaan. Het brengt deskundigheid in op gebied van water. Het is aan het bevoegd gezag om het waterbelang expliciet te wegen, naast alle andere belangen en zo te komen tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Vraag 10

Waarom is er ter voorzorg geen omgevingswaarde opgenomen in het Bkl voor nieuw opkomende stoffen, hetgeen een handvat kan bieden voor alertheid en mogelijkheid tot ingrijpen met behulp van maatregelen?

Antwoord 10

Opkomende stoffen worden via verplichte monitoring in de gaten gehouden. Het gaat hierbij om stoffen die mogelijk een risico vormen voor de kwaliteit van water uit oppervlakte- en grondwater dat wordt gebruikt voor de bereiding van water dat is bestemd voor de menselijke consumptie. Deze stoffen worden in het monitoringsprogramma opgenomen, met een bijbehorende signaleringswaarde. Voor nieuwe, opkomende stoffen is een signaleringswaarde van 0,1 µg/l vastgesteld.

In het protocol monitoring en toetsing drinkwaterbronnen Krw is uitgewerkt dat als deze signaleringswaarde wordt overschreden een nadere risicobeoordeling voor de betreffende stof dient te worden uitgevoerd. Op grond van die risicobeoordeling wordt beoordeeld of er aanleiding is voor het nemen van maatregelen. Er moet dus niet alleen getoetst worden aan de omgevingswaarden voor de waterkwaliteit, maar ook aan deze monitoringsindicatoren. Op deze manier is er een handvat voor alertheid en mogelijkheid tot ingrijpen gegeven. Dit protocol is onderdeel van het totale pakket aan ondersteunende Krw-instrumenten voor de monitoring. Bij de verdere uitwerking van de ministeriële regeling wordt bekeken of en hoe dit protocol juridisch wordt verankerd.

Vraag 11

Hoe wordt voorkomen dat er een wildgroei van regelingen op lokaal niveau zal ontstaan? Hoe wordt voorkomen dat er, naast onbegrip van de burger, rechtsongelijkheid en hogere uitvoeringslasten zullen ontstaan?

Antwoord 11

Eén van de uitgangspunten van de stelselherziening is om overheden meer bestuurlijke afwegingsruimte te bieden. Daarmee zijn zij in staat om betere en meer samenhangende afwegingen te maken die rekening houden met lokale omstandigheden en ontwikkelingen. Zo maakt de Omgevingswet het mogelijk om strengere eisen te stellen in gevoelige gebieden en ruimte te bieden in weinig gevoelige gebieden.

Ongelijke gevallen vergen immers geen gelijke regels. Voor onderwerpen die van oudsher tot het ruimtelijke domein behoren is het breed geaccepteerd dat er tussen locaties verschillen bestaan in de regels. Een bestemmingsplan bevat bijvoorbeeld verschillende grenzen aan de hoogte van gebouwen. Met de Omgevingswet zal dit ook voor onderwerpen als geluid, geur en trillingen meer gebruikelijk gaan worden. De gemeente kan op deze manier regelen dat het rustig blijft in de rustige buitenwijk en dat er in de drukke binnenstad voldoende ruimte is voor bedrijvigheid. Ook kan zij bedrijven op een bedrijventerrein vooraf duidelijkheid bieden over de ontwikkelmogelijkheden.

In het huidige stelsel hebben gemeenten al veel ervaring met locatiespecifieke regelgeving. In de praktijk blijken gemeenten hiermee zorgvuldig en gebalanceerd om te gaan. De gemeente kan de toegekende afwegingsruimte bovendien niet onbeperkt inzetten. Flexibiliteit is er altijd op gericht om de doelen van de Omgevingswet te dienen, dus een evenwicht tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. In het ontwerp-Bkl zijn enkele harde grenzen opgenomen, zoals de binnenwaarde voor geluid en de omgevingswaarden die afkomstig zijn uit EU-richtlijnen. Die grenzen zijn niet wezenlijk anders dan de huidige ondergrenzen. Het basisbeschermingsniveau is daarmee gelijkwaardig aan dat van de huidige regelgeving. De gemeente moet haar keuzes bovendien zorgvuldig maken en haar besluit motiveren, zoals vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht. Het omgevingsplan vormt de weerslag van de keuzes op dit gebied. Burgers en bedrijven worden via vormvrije participatie betrokken bij de voorbereiding daarvan. Vervolgens doorloopt het een procedure met zienswijzen, vaststelling door de gemeenteraad en beroepsmogelijkheid. Burgers en bedrijven kunnen dus nauw betrokken zijn bij de keuzes die de gemeente maakt.

De Omgevingswet beperkt gemeenten wel in de vorm waarin zij regels over de fysieke leefomgeving stellen. Met het oog op het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht moet een gemeente alle lokale regels opnemen in het omgevingsplan. Dat plan moet voldoen aan digitale standaarden. Dit bevordert de kenbaarheid van de regels. Het stelsel van de Omgevingswet biedt dus meer inhoudelijke afwegingsruimte, maar beperkt de variatie in indelingen, begrippen en juridische systemen die in het huidige lokale omgevingsrecht bestaan.

Het kabinet wil de uitvoeringslasten voor gemeenten van de overgang naar het nieuwe stelsel beperken via het overgangsrecht.

Vraag 12

Bent u bereid om – in navolging van de wetenschappelijk onderbouwde adviezen van de Wereldgezondheidsorganisatie (WGO) – scherpere omgevingswaarden op rijksniveau voor luchtkwaliteit vast te stellen,

eventueel met termijnen waarbinnen deze moeten worden bereikt? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 12

Zoals in het antwoord op vraag 5 is aangegeven volgt het ontwerp-Bkl de richtlijn luchtkwaliteit. Over de relatie tussen deze EU-richtlijn, de WGO-advieswaarden en het rijksbeleid voor luchtkwaliteit kan nog het volgende worden opgemerkt. De normen in de richtlijn zijn mede gebaseerd op adviezen van de Wereldgezondheidsorganisatie (WGO). Niet alle WGO-advieswaarden zijn vertaald naar Europese normen. Voor bijvoorbeeld fijnstof is de huidige WGO-advieswaarde scherper dan de Europese norm. In de ontwikkeling en uitvoering van het Nederlandse luchtkwaliteitsbeleid spelen de WGO-advieswaarden wel een belangrijke rol. Het kabinet zet zich, ook als de Europese normen worden gehaald, in voor een verdere verbetering van de luchtkwaliteit. Op grond van de herziene nec-richtlijn, moet het Rijk een luchtkwaliteitsplan opstellen. Dit luchtkwaliteitsplan (voorzien voor 2018) wordt de inzet van het Rijk om de luchtkwaliteit verder te verbeteren en zal maatregelen moeten bevatten om aan de emissieplafonds te voldoen. Deze emissiereducerende maatregelen dragen bij aan een verlaging van de achtergrondconcentraties. Daarnaast blijft het Rijk zich in Europa inzetten voor verdergaand bronbeleid.

Vraag 13

Waarom is er afgeweken van het advies van de Gezondheidsraad en de WGO over de normering van onder andere fijnstof (PM_{10})? Wordt dit nog aangepast? En wordt er dan in alle gevallen gekozen voor een resultaatsverplichting in plaats van een inspanningsverplichting? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 13

De Gezondheidsraad heeft op verzoek van het kabinet onlangs een advies uitgebracht over een afwegingskader om gezondheid mee te wegen in het beleid. Het advies gaat ook in op de wijze waarop met de WGO-advieswaarden kan worden omgegaan (juli 2016). Dit advies van de Gezondheidsraad vraagt om een nadere beleidsmatige afweging, in overleg met andere overheden, kennisinstellingen en het bedrijfsleven. Het kabinet komt in de eerste helft van 2017 met een reactie op het advies.

Vraag 14

Waar is de blootstellingsconcentratieverplichting gebleven voor PM_{10} die in paragraaf 7.1 van de nota van toelichting wordt genoemd in de regels terug te vinden?

Antwoord 14

In de vraag is de blootstellingsconcentratieverplichting gekoppeld aan PM_{10} . De blootstellingsconcentratieverplichting die in paragraaf 7.1 van de nota van toelichting wordt genoemd geldt echter alleen voor $PM_{2,5}$. Bij de beantwoording van deze vraag is verondersteld dat de vraagsteller $PM_{2,5}$ bedoelt, in plaats van PM_{10} .

De blootstellingsconcentratieverplichting voor $PM_{2,5}$ die genoemd is in paragraaf 7.1 van de nota van toelichting, is opgenomen in artikel 2.6, tweede lid, onder b. De toegestane maximale blootstellingsconcentratie $PM_{2,5}$ bedraagt 20 g/m^3 , als voortschrijdend jaargemiddelde over drie kalenderjaren, en geldt vanaf 2015. Het gaat hierbij om de gemiddelde achtergrondconcentratie op stedelijke achtergrondlocaties.

Vraag 15

Welke normeringen voor geluidshinder zijn landelijk vastgesteld? Binnen welke marge kan hier lokaal van worden afgeweken?

Antwoord 15

Landelijk zijn in het ontwerp-Bal voor bepaalde activiteiten verplichte maatregelen aan de bron opgenomen, ter voorkoming of beperking van geluidshinder. Immissienormen, de geluidniveaus op een geluidgevoelig gebouw (bijvoorbeeld een woning) of geluidgevoelige locatie (een woonwagenstandplaats of ligplaats voor een woonboot), worden door de gemeente vastgesteld in het omgevingsplan. Het ontwerp-Bkl bevat de regel dat de gemeente er door middel van het omgevingsplan voor zorgt dat de geluidbelasting door een toegelaten bedrijfsmatige activiteit «aanvaardbaar» is. In bijlage XV van het ontwerp-Bkl zijn de onderstaande standaardwaarden opgenomen waarmee de gemeente in elk geval voldoet aan deze verplichting. Deze standaardwaarden gelden niet rechtstreeks, maar moeten door de gemeente opgenomen worden in het omgevingsplan, willen zij werking krijgen.

A. Standaardwaarden op de gevel van geluidgevoelige gebouwen en op de geluidgevoelige locaties

	07.00–19.00 uur	19.00–23.00 uur	23.00–07.00 uur
Langtijdgemiddelde beoordelingsniveau $L_{A_{r,LT}}$ als gevolg van bedrijfsmatige activiteiten	50 dB(A)	45 dB(A)	40 dB(A)
Maximaal geluidniveau $L_{A_{max}}$ veroorzaakt door aandrijfgeluid van transportmiddelen	–	70 dB(A)	70 dB(A)
Maximaal geluidniveau $L_{A_{max}}$ veroorzaakt door andere piekgeluiden	–	65 dB(A)	65 dB(A)

Daarbij geldt dat er in ieder geval ook sprake is van een aanvaardbaar geluidniveau als de waarden met 5 dB(A) worden verhoogd voor geluidgevoelige gebouwen of locaties op een bedrijventerrein, of met 5 dB(A) worden verlaagd voor geluidgevoelige gebouwen of locaties binnen agrarisch gebied.

De gemeente kan ter invulling van de norm «aanvaardbaar» ook andere waarden dan de standaardwaarden in het omgevingsplan opnemen, waarbij geldt dat dit moet worden gemotiveerd. Als in het omgevingsplan een hogere waarde dan de standaardwaarde wordt vastgesteld, mag het geluidsniveau binnen geluidgevoelige ruimten van geluidgevoelige gebouwen de volgende grenswaarden (die anders alleen zouden gelden in in- en aanpandige gebouwen) niet overschrijden.

B. Grenswaarden in geluidgevoelige ruimten van geluidgevoelige gebouwen

	07.00–19.00 uur	19.00–23.00 uur	23.00–07.00 uur
Langtijdgemiddelde beoordelingsniveau $L_{A_{r,LT}}$	35 dB(A)	30 dB(A)	25 dB(A)
Maximaal geluidniveau $L_{A_{max}}$ veroorzaakt door aandrijfgeluid van transportmiddelen	–	55 dB(A)	55 dB(A)
Maximaal geluidniveau $L_{A_{max}}$ veroorzaakt door andere piekgeluiden	–	45 dB(A)	45 dB(A)

Vraag 16

Hoe worden willekeur en rechtsongelijkheid vermeden wanneer er op lokaal niveau kwaliteitsniveaus worden vastgesteld?

Antwoord 16

Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 11.

Vraag 17

Op welke wijze heeft de Kamer zicht op de inhoud van de Aanvullingsbesluiten?

Antwoord 17

Er wordt op dit moment gewerkt aan de voorstellen voor de Aanvullingswet grondeigendom, de Aanvullingswet bodem, de Aanvullingswet geluid, en de Aanvullingswet natuur. Naar verwachting zullen deze wetsvoorstellen in de tweede helft van 2017 of begin 2018 bij uw Kamer worden ingediend. Op de bij de aanvullingswetten behorende aanvullingsbesluiten is artikel 23.5 van de Omgevingswet van toepassing. Dit artikel bepaalt dat de voordracht van de aanvullingsbesluiten niet eerder wordt gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd (voorhangprocedure).

Vraag 18

Hoe wordt het kennisniveau van betrokken ambtenaren geborgd? Met andere woorden, hoe wordt voorkomen dat het bevoegd gezag als gevolg van te weinig deskundigheid milieu en gezondheidsrisico's verkeerd inschat?

Antwoord 18

In het implementatieprogramma Aan de slag met de Omgevingswet, dat gezamenlijk door het Rijk, VNG, IPO en UvW wordt vormgegeven, wordt binnen het deelprogramma invoeringsondersteuning veel aandacht besteed aan kennis van de nieuwe wet- en regelgeving, onder andere door het organiseren van bijeenkomsten, het ondersteunen en stimuleren van pilots en experimenten en een Informatiepunt. Daarnaast wordt het bevoegd gezag ook op de nieuwe manier van werken voorbereid via de invoeringsondersteuning.

Het is verder een vereiste van behoorlijk bestuur om met voldoende deskundigheid besluiten te kunnen nemen. Hierbij kunnen bestuursorganen samenwerken met anderen om specifieke deskundigheid te delen, maar ook gebruik maken van de kennis van eigen diensten zoals bij de veiligheidsregio (brandweer en GGD) en de regionale uitvoeringsdiensten.

Samenwerking tussen de verschillende domeinen zorgt ervoor dat alle belangen, waaronder die van milieu en gezondheid, in samenhang worden afgewogen. Overigens is het meenemen van milieu en gezondheidsrisico's nu ook al onderdeel van het takenpakket van het bevoegd gezag.

Via de monitor Implementatie Omgevingswet zal gedurende de looptijd van het implementatieprogramma worden gevolgd of de invoeringsondersteuning voldoet aan de vraag vanuit de praktijk. Ook zal worden gemeten in hoeverre ambtenaren de opgedane kennis gebruiken.

Vraag 19

Is het juist dat onder artikel 5.16, lid 2 van de huidige Wet milieubeheer (Wm) alle inpassingsplannen, bestemmingsplannen en Tracébesluiten worden getoetst aan de normen voor luchtkwaliteit? Is het juist dat in het Bkl is vastgelegd dat deze toetsing alleen in door u nader aan te wijzen aandachtsgebieden plaats zal hebben?

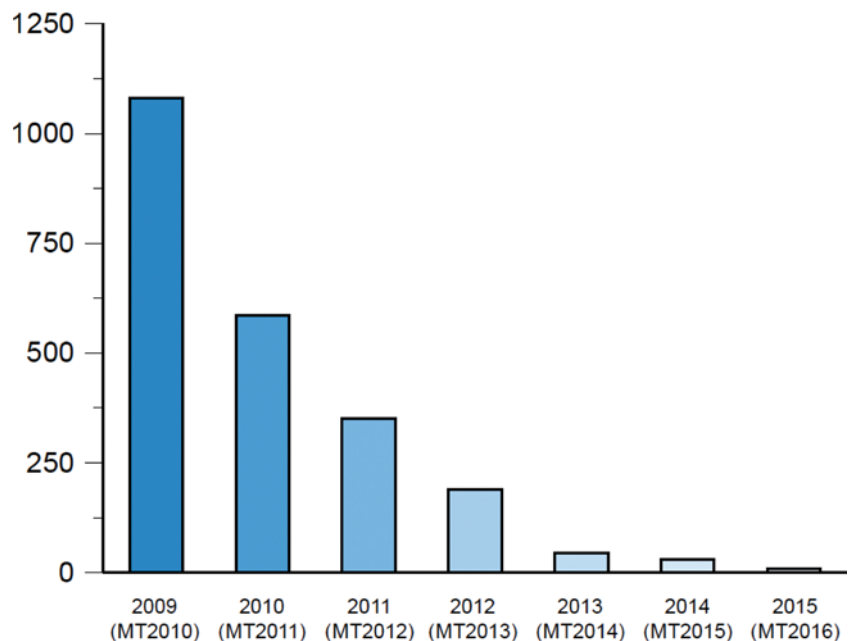
Antwoord 19

Het is juist dat onder het regime van de Wet milieubeheer (Wm) alle plannen en besluiten onder artikel 5.16, tweede lid Wm worden getoetst aan de normen voor luchtkwaliteit. Voor deze plannen en besluiten moet

aannemelijk worden gemaakt dat wordt voldaan aan de eisen voor luchtkwaliteit.

Onder de Omgevingswet wordt deze toetsing inderdaad beperkt. Het is echter niet juist dat de toetsing alleen is beperkt tot de aandachtsgebieden. Vergunningplichtige milieubelastende activiteiten die in betekende mate bijdragen aan de luchtverontreiniging, moeten namelijk in het hele land worden getoetst aan de omgevingswaarden waarvoor een resultaatverplichting bestaat: zwaveloxide, stikstofoxiden, stikstofdioxide, PM_{10} , $PM_{2,5}$ (deels), lood, koolmonoxide en benzeen. Daarnaast geldt voor tunnels en nieuwe snelwegen in het hele land een toets op stikstofdioxide en fijnstof. Voor andere activiteiten is deze toets aan het omgevingsplan inderdaad beperkt tot de vraag of ze gevolgen hebben voor de aandachtsgebieden en voor zover deze activiteiten in betekende mate bijdragen aan de concentraties.

Deze vereenvoudiging is mogelijk geworden door de verbetering van de luchtkwaliteit. Het luchtkwaliteitbeleid in de afgelopen jaren heeft ertoe geleid dat momenteel bijna overal in Nederland aan de grenswaarden wordt voldaan. Deze verbetering zal de komende jaren naar verwachting doorzetten. Onderstaande figuur illustreert de afname van het aantal kilometer weg met overschrijding van de grenswaarden voor stikstofdioxide (bron: Monitoringsrapportage NSL 2016, Kamerstuk 30 175, nr. 247, bijlage).



Voor locaties buiten de aandachtsgebieden is, op basis van de rekenresultaten van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) gebleken dat activiteiten niet zullen leiden tot overschrijdingen van de grenswaarden in deze gebieden. Hierbij is uitgegaan van een zeer voorzichtige benadering. Deze onderbouwing zal periodiek worden geactualiseerd. Dat kan leiden tot aanpassingen in de begrenzing van de aandachtsgebieden.

Ook voor de meeste locaties binnen de aandachtsgebieden geldt dat het niet aannemelijk is dat wijzigingen van een omgevingsplan leiden tot

overschrijdingen van de grenswaarden. Op basis van een *worst case* benadering kan voor deze gebieden echter niet generiek worden uitgesloten dat een plan zal leiden tot een (dreigende) overschrijding, en daarom blijft toetsing aan de omgevingswaarden hier vereist.

Voor geheel Nederland (zowel de aandachtsgebieden als daarbuiten) voorziet het Bkl in een systeem van jaarlijkse monitoring van de luchtkwaliteit, op basis van metingen en berekeningen. Hierbij wordt ook voor locaties buiten de aandachtsgebieden de vinger aan de pols gehouden en zullen eventuele (dreigende) overschrijdingen van omgevingswaarden vroegtijdig worden gesignaleerd. Als uit de monitoring blijkt dat sprake is van (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde voor luchtkwaliteit moet een programma voor luchtkwaliteit worden vastgesteld. Het programma moet daarbij de maatregelen omvatten om aan deze omgevingswaarde te kunnen voldoen.

Verder geldt dat het Rijk een permanente verbetering van de luchtkwaliteit nastreeft. Ook op locaties buiten de aandachtsgebieden waar al aan de omgevingswaarden wordt voldaan. Zie in dit verband ook het antwoord op vraag 44.

Vraag 20

Is het juist dat in de niet-aandachtsgebieden geen recht is op toetsing van bestemmingsplannen en inpassingsplannen aan de normen voor luchtkwaliteit? Hoe verhoudt zich dit met de belofte van hetzelfde niveau van rechtsbescherming bij deze stelselwijziging?

Antwoord 20

Het is juist dat onder het Bkl alleen toetsing aan de omgevingswaarden van stikstofdioxide of fijnstof (PM_{10}) vereist is wanneer het omgevingsplan activiteiten of werken toelaat die (in betekenende mate) bijdragen aan de concentraties van deze stoffen binnen de aandachtsgebieden luchtkwaliteit. Uitzondering hierbij vormen tunnels en nieuwe auto(snel-)wegen. In het antwoord op vraag 19 is de wijze waarop toetsing aan luchtkwaliteit plaatsvindt onder het Bkl nader toegelicht.

De instructieregels voor het omgevingsplan zijn minimumeisen voor de kwaliteit van de buitenlucht waar in ieder geval aan moet worden voldaan. Voor activiteiten of werken waarbij geen toetsing voor luchtkwaliteit is vereist, bestaat geen plicht tot nader onderzoek.

Door voor een groot deel van Nederland geen instructieregels over het omgevingsplan te stellen voor luchtkwaliteit worden de procedures voor de initiatiefnemers vereenvoudigd en wordt een aanzienlijke reductie van onderzoekslasten bereikt. De vereenvoudiging van procedures voor initiatiefnemers leidt niet tot inperking van de rechten van andere belanghebbenden. Het beschermingsniveau in het nieuwe stelsel is gelijkwaardig aan het beschermingsniveau in het huidige stelsel. De mogelijkheden voor rechtsbescherming na vaststelling van een omgevingsplan zijn niet anders dan die bij het huidige bestemmingsplan.

Vraag 21

Klopt het dat de Europese Richtlijn over luchtkwaliteit eist dat de werkelijke luchtkwaliteit overal aan de normen voor luchtkwaliteit voldoet?

Antwoord 21

Ja, de EU-richtlijn stelt normen voor de kwaliteit van de buitenlucht die overal gelden, met uitzondering van zogenoemde arbeidsplaatsen (bijvoorbeeld bedrijfsterreinen).

De richtlijn luchtkwaliteit bevat grens- en streefwaarden voor de concentraties van een aantal stoffen in de buitenlucht ter bescherming van de mens en de natuur. EU-lidstaten moeten zorgen dat de concentraties van die stoffen aan die grenswaarden voldoen. Als uit de beoordeling van de luchtkwaliteit blijkt dat sprake is van overschrijding van een grenswaarde, dient de lidstaat een luchtkwaliteitsplan vast te stellen om de desbetreffende grenswaarde te bereiken.

In de EU-richtlijn zijn criteria vastgelegd waaraan de beoordeling van de luchtkwaliteit moet voldoen. De beoordeling van de luchtkwaliteit in Nederland vindt plaats aan de hand van een basissysteem van metingen en berekeningen. Een aantal locaties blijft daarbij buiten beschouwing, zoals de rijbanen van wegen of locaties waar het publiek geen toegang heeft, zoals middenbermen van wegen. De wijze waarop in Nederland de luchtkwaliteit wordt beoordeeld voldoet (en zal ook onder de Omgevingswet blijven voldoen) aan de beoordelingscriteria in de richtlijn.

Vraag 22

Is het beperken van het bereik van de toetsing aan luchtkwaliteit een wijziging ten opzichte van de beoordelingsregels van het onder de Wm geldende regime, welke voor belanghebbenden een verminderde bescherming met zich meebrengt?

Antwoord 22

Vergunningplichtige milieubelastende activiteiten die in betekenende mate bijdragen aan de luchtverontreiniging, moeten namelijk in het hele land worden getoetst aan de omgevingswaarden waarvoor een resultaatverplichting bestaat: zwaveloxide, stikstofoxiden, stikstofdioxide, PM₁₀, PM_{2,5} (deels), lood, koolmonoxide en benzeen. De vereenvoudiging van de toetsing heeft betrekking op omgevingsplannen. In het antwoord op vraag 19 is de wijze waarop toetsing aan en monitoring van luchtkwaliteit plaatsvindt onder het Bkl nader toegelicht.

Vraag 23

Hoe kunnen de programma's zoals geïntroduceerd in het Bkl, zonder norm, leiden tot een verbetering van de luchtkwaliteit? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 23

Er moet een programma voor luchtkwaliteit worden vastgesteld wanneer sprake is van een (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde voor luchtkwaliteit. Het programma moet daarbij de maatregelen bevatten om aan deze omgevingswaarde te voldoen. De maatregelen dragen bij aan het oplossen van bestaande overschrijdingen en het voorkomen van nieuwe overschrijdingen, en dragen daarmee bij aan een verbetering van de luchtkwaliteit.

Overigens kunnen bestuursorganen ook programma's vaststellen die gericht zijn op het realiseren van beleidsdoelstellingen voor de fysieke leefomgeving. Het gaat hierbij dan bijvoorbeeld om programma's met een algemeen doel (verbeteren gezondheid) of specifiek doel (minder autoritten en meer fietsbewegingen in de stad). De maatregelen in dergelijke programma's kunnen leiden tot vermindering van de emissies en verbetering van de luchtkwaliteit.

Vraag 24

Bent u voornemens het advies van de Gezondheidsraad en diverse maatschappelijke organisaties op te volgen om een handreiking op te stellen voor het participatie- en afwegingsproces?

Antwoord 24

Het advies van de Gezondheidsraad vraagt om nader overleg met andere overheden, kennisinstellingen en het bedrijfsleven. In het kader van het interbestuurlijke programma Aan de slag met de Omgevingswet wordt in een interactief proces samen met veel partijen een handreiking participatie opgesteld. Samen met de andere overheden zal in het kader van de implementatie van het nieuwe stelsel bekeken worden in hoeverre er behoefte is aan een handreiking voor een afwegingsproces van het gezondheidsbelang. Het kabinet komt in de eerste helft van 2017 met een reactie op het advies van de Gezondheidsraad.

Vraag 25

Hoe verhoudt dit Bkl zich tot de Nationale Omgevingsvisie, waarin landschappelijke kwaliteiten integraal zullen worden opgenomen?

Antwoord 25

Het landschapsbeleid wordt onderdeel van de Nationale Omgevingsvisie. Daarmee krijgt het landschap een plaats aan de start van de beleidscyclus van de Omgevingswet. Over de voortgang van het landschapsbeleid en de betrokkenheid van andere overheden en maatschappelijke organisaties heeft het kabinet uw Kamer geïnformeerd bij brief van 18 oktober 2016 (Kamerstuk 33 576, nr. 89).

Het ontwerp-Bkl is vooral gebaseerd op de huidige regelgeving en het nu geldende beleid, waaronder de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Het ontwerp-Bkl bevat instructieregels over de wijze waarop cultureel erfgoed respectievelijk Werelderfgoed moet worden beschermd via het omgevingsplan. De regels over cultureel erfgoed hebben ook betrekking op cultuurlandschappen, zoals historische verkavelingsstructuren met houtsingels of landgoederen. Uit eigen beweging beschermen decentrale overheden ook andere landschappelijke kwaliteiten. Mocht het nieuwe kabinet in de nationale omgevingsvisie andere keuzes maken over de rijkssturing, dan kan het Bkl daarop worden aangepast.

Vraag 26

Hoe wordt voorkomen dat provincies en gemeenten de bevoegdheid om aanvullende omgevingswaarden op te stellen of omgevingswaarden aan te scherpen zodanig inzetten dat de rechtszekerheid van bedrijven aangetast wordt en het legaliteitsbeginsel in het gedrang komt?

Antwoord 26

Gezien de vraagstelling wordt in het antwoord ingegaan op de juridische aspecten van het benutten van afwegingsruimte. In het antwoord op vraag 11 is al ingegaan op de meer inhoudelijke aspecten daarvan.

Omgevingswaarden worden door gemeenten vastgesteld in het omgevingsplan en door provincies in de omgevingsverordening. Dit volgt uit de artikelen 2.11 en 2.12 van de Omgevingswet. Hieruit volgt dat het legaliteitsbeginsel, dat inhoudt dat het handelen van de overheid een wettelijke basis moet hebben, niet in het gedrang komt.

Op grond van de artikelen 16.30 en 16.32 van de Omgevingswet is op de voorbereiding van een omgevingsplan en een omgevingsverordening de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Dit brengt met zich dat de gemeenteraad een ontwerpbesluit neemt en ter inzage legt en een ieder daarop kan reageren (indienen van zienswijzen). Na vaststelling moeten het omgevingsplan en de omgevingsverordening bekendgemaakt worden overeenkomstig de reguliere bekendmakingsbepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht. Daarnaast zijn omgevingsplannen en omgevingsveror-

deningen in artikel 16.2 van de Omgevingswet aangewezen als omgevingsdocument, wat inhoudt dat ze in het digitaal stelsel van informatievoorziening over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. Door de rol van de gemeenteraad, de uitgebreide voorbereidingsprocedure en de bekendmakingsregels, is er voor burgers en bedrijven geen sprake van rechtsonzekerheid. De regels uit het omgevingsplan en de omgevingsverordening zijn immers op tijd kenbaar.

Vraag 27

Betekent het feit dat de norm voor piekgeluiden overdag vervalt dat piekgeluiden overdag toegestaan zijn tot boven de grens waarbij gehoorschade optreedt, tenzij de gemeente hiervoor iets regelt in het omgevingsplan? Zo ja, hoe is dan gegarandeerd dat wat de gemeente opneemt in het omgevingsplan ook doorwerkt naar de praktijk, nu bij vergunningverlening het omgevingsplan niet in acht genomen hoeft te worden? En hoe werkt dit omgevingsplan door voor activiteiten waarvoor geen vergunningplicht of meldingsplicht geldt?

Antwoord 27

Piekgeluiden zijn heel korte uitschieters in het geluidsniveau. Bij bedrijfsmatige activiteiten zijn die nagenoeg altijd verbonden aan het laden en lossen. De achtergrond voor de normering van piekgeluiden is de bescherming tegen slaapverstoring. Deze bescherming is in het algemeen niet nodig gedurende de dagperiode. Het nu geldende Activiteitenbesluit milieubeheer kent daarom diverse uitzonderingen. Het bepaalt dat de normen voor piekgeluiden gedurende de dagperiode niet van toepassing zijn op laad- en losactiviteiten. Ook voor agrarische bedrijven die niet in glastuinbouwgebied liggen, zijn deze grenswaarden voor piekgeluiden niet van toepassing op het in- en uitrijden van landbouwtractoren of motorrijtuigen. Het ontwerp-Bkl bevat geen algemeen geldende normen meer voor piekgeluiden in de dagperiode. Het kabinet heeft daarvoor gekozen om redenen van vereenvoudiging. Heel hoge geluidpieken van bijvoorbeeld meer dan 100 dB(A) zouden gehoorbeschadiging kunnen geven. Vanwege de gekozen normering van het langtijdgemiddeld geluidniveau – waarin piekgeluiden deel van uitmaken – zullen deze in de praktijk niet kunnen optreden. Voor zover gemeenten het nodig vinden om gevoelige gebouwen op bepaalde locaties verder te beschermen tegen piekgeluiden, kunnen zij dat in het omgevingsplan regelen.

De betekenis van het omgevingsplan voor de vergunningverlening voor de milieubelastende activiteit speelt hierbij geen rol. Voor de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit, die in de grote meerderheid van de gevallen bij de gemeente is neergelegd, bevat het ontwerp-Bkl de beoordelingsregel dat rekening wordt gehouden met de normen opgenomen in de tabel XV (artikel 8.12a). Zo nodig kunnen aan de omgevingsvergunning voorschriften worden verbonden die betrekking hebben op piekgeluiden.

Activiteiten moeten verder voldoen aan de in het Bal en het omgevingsplan opgenomen regels. Als dat door de gemeente nodig wordt geoordeeld, kunnen zij bij maatwerkvoorschrift regels over piekgeluiden stellen.

Vraag 28

Hoe wordt voorkomen dat de integrale aanpak van de regelgeving in het kader van de Omgevingswet doorkruist wordt door de aangekondigde Wet dieraantallen?

Antwoord 28

Het belang van de samenhang tussen dit wetsontwerp en de Omgevingswet wordt onderkend. Bij het ontwerpen van de Wet dieraantallen is er daarom specifiek aandacht voor de afstemming met de Omgevingswet. Binnenkort zal het kabinet uw Kamer hierover bij brief informeren.

Vraag 29

Kunt u aangeven waarom ervoor gekozen is het groepsrisico niet vast te leggen, terwijl gemeenten aangeven behoefte te hebben aan het vastleggen ervan?

Antwoord 29

Naar aanleiding van kritiek van beide Kamers op het groepsrisico is dit instrument geëvalueerd en is besloten tot modernisering van het beleid voor externe veiligheid. De vernieuwing is erop gericht dat het bevoegd gezag omgevingsveiligheid als ontwerpvariabele meeneemt. In deze ontwerpfase zijn nog meerdere keuzes mogelijk, zoals een keuze voor een andere, minder risicovolle locatie of voor het voorschrijven van maatregelen die het aantal mogelijke slachtoffers bij een ongewoon voorval verminderen. Om dit te realiseren stapt het kabinet af van de abstracte risicoafweging. Hiervoor in de plaats komt een werkwijze met aandachtsgebieden rond risicobronnen. Deze aandachtsgebieden worden opgenomen in het omgevingsplan. Binnen aandachtsgebieden gelden extra bouwregels die in het Bbl zijn opgenomen. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om deze bouwregels voor een deel van het aandachtsgebied voor te schrijven. Voor nieuwe zeer kwetsbare gebouwen zijn deze bouwvoorschriften verplicht.

In de huidige situatie wordt in de loop van een project berekend hoe hoog het externe veiligheidsrisico is. Bij een hoog risico wordt dit ontrafeld naar de scenario's en effecten die daaraan bijdragen en wordt daarna bezien welke aanvullende maatregelen mogelijk zijn. Het is dus een reactieve benadering. In de nieuwe situatie wordt voor een nieuwe risicovolle activiteit meteen naar de relevante scenario's en effecten gekeken en als de kans op die scenario's groot is, wordt dit vertaald in aandachtsgebieden. Voor veel voorkomende risicovolle activiteiten zijn standaardafstanden bepaald. Voor complexe en unieke activiteiten worden de aandachtsgebieden afgeleid uit de risicoanalyse van het bedrijf. Voor een nieuw bouwproject in de omgeving van een dergelijke risicobron is daardoor meteen duidelijk of dit project in een aandachtsgebied ligt en kan worden bepaald of er veiligheidsmaatregelen nodig zijn. Ook is meteen duidelijk om wat voor soort risico het gaat: er is een (kleine) kans op brand, explosie of vrijkomen van giftige stoffen.

Het plaatsgebonden risico blijft overigens ongewijzigd. Dat betekent dat er voor (zeer) kwetsbare gebouwen en locaties geen hoger risico mag zijn dan één op de miljoen per jaar.

De steller van de vraag neemt wellicht aan dat het groepsrisico op dit moment een harde norm is. Dat is niet het geval. Net als in de bestaande regelgeving geldt voor het groepsrisico onder de Omgevingswet geen harde norm, maar een opdracht tot nadenken, afwegen en verantwoorden. Het doel van die verantwoording is het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting. Deze ontwrichting kan zich uiten in slachtoffers en in schade voor milieu en economie. De rol van het bevoegd gezag en het beoogde doel zijn ongewijzigd in het ontwerp-Bkl overgenomen. Het vastleggen van een wettelijke norm voor het groepsrisico zou de flexibiliteit van het bestuur beperken bij het kiezen van oplossingen.

Vraag 30

Welke mogelijkheden zijn er voor raadsleden (en andere relevante actoren) beschikbaar om zich adequaat bij te scholen zodat zij hun rol geïnformeerd kunnen uitvoeren?

Antwoord 30

In het implementatieprogramma «Aan de slag met de Omgevingswet», dat samen door het Rijk, VNG, IPO en UvW wordt vormgegeven, is kennisoverdracht van de nieuwe wet- en regelgeving en de nieuwe manier van werken een belangrijk onderdeel. Hierbij wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan de verschillende doelgroepen binnen overheden, waaronder raadsleden, én aan burgers en bedrijven. Dit gebeurt onder andere door het organiseren van bijeenkomsten, het ondersteunen en stimuleren van pilots en experimenten en een Informatiepunt.

Vraag 31

Kan voor de leesbaarheid de definitie van begrippen (hierbij wordt veel verwezen naar andere besluiten, wetten of richtlijnen) worden uitgeschreven in de definitielijst? Zo vaak zal een definitie toch niet veranderen?

Antwoord 31

In Bijlage I bij het ontwerp-Bkl zijn de begripsomschrijvingen van de begrippen opgenomen. In sommige gevallen omvat de begripsomschrijving een dynamische verwijzing naar andere wet- of regelgeving. Een dynamische verwijzing heeft als groot voordeel dat wijzigingen in de andere wet- of regelgeving niet steeds nopen tot aanpassing van het Bkl. Of aanpassingen meer of minder regelmatig voorkomen is afhankelijk van het geval.

Het niet hoeven aan te passen van de AMvB is echter niet het enige voordeel en daarom ook niet de enige reden voor het opnemen van een verwijzing in de begripsomschrijvingen. Een verwijzing heeft ook als voordeel dat geen onnodige vertraging bij de implementatie van Europees recht kan ontstaan vanwege procedures voor wijziging van wet- of regelgeving en beperkt de bestuurlijke drukte.

Verder kan gekozen zijn voor een verwijzing om de samenhang tussen verschillende wetstelsels of de verschillende AMvB's onder de Omgevingswet zichtbaar te maken, vooral wanneer dat andere wetstelsel of die andere AMvB het leidende juridische kader vormt. Hiermee wordt voorkomen dat er in de toekomst ongewenst verschillende begripsomschrijvingen van hetzelfde begrip in nationale wet- en regelgeving ontstaan.

Vraag 32

Waarom zijn de normen voor geluid en trillingswaarden opgetrokken? Hoe verhoudt dit zich tot de gedane belofte van gelijkwaardige bescherming bij de stelselherziening? Bent u bereid de verhoging terug te draaien? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 32

De normen voor geluid en trillingen zijn niet opgetrokken, maar vereenvoudigd. Met de in het ontwerp-Bkl opgenomen grenswaarden voor immissies van trillingen en de gecontinueerde binnenwaarde voor geluid wordt een basisbeschermingsniveau bewerkstelligd dat een gelijkwaardig beschermingsniveau biedt aan het huidige.

Vraag 33

Op welke manier wordt de gemeentelijke organisatie ondersteund met de taken die in het nieuwe stelsel bij gemeenten terechtkomen?

Antwoord 33

In het implementatieprogramma «Aan de slag met de Omgevingswet» dat in samenwerking met onder meer de VNG wordt uitgevoerd, is een apart deelprogramma voor invoeringsondersteuning opgezet. Dit deelprogramma ondersteunt de gemeentelijke organisatie bij haar nieuwe taken, onder meer door kennisoverdracht van de nieuwe wet- en regelgeving. Hierbij is niet alleen aandacht voor de feitelijke kennis van de werking van de Omgevingswet, maar ook voor de cultuuromslag die daarbij nodig is. Het gaat dan bijvoorbeeld om de samenwerking tussen de verschillende domeinen in de gemeentelijke organisatie en tussen de gemeente en andere overheden.

In de ondersteuning zal speciale aandacht zijn voor het omgevingsplan, gezien de centrale rol die dit instrument gaat spelen bij gemeenten. Op dit moment wordt onder meer al samen met de VNG gewerkt aan een model-omgevingsplan met verschillende modelbepalingen waaruit gemeenten kunnen putten voor verschillende situaties. Ook lopen bij diverse gemeenten al experimenten op grond van de Crisis- en herstelwet om te oefenen met bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte, als voorloper van het omgevingsplan.

Vraag 34

Bij de behandeling van de Omgevingswet is aangekondigd dat er ten behoeve van de algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) met «botsproeven» gewerkt gaat worden. Hebben dergelijke botsproeven plaatsgevonden, wat waren de algemene bevindingen en liggen de resultaten daarvan ten grondslag aan de ontwerpbesluiten?

Wat is, de wezenlijke verschillen met het instrumentarium van de Crisis- en herstelwet (Chw) in aanmerking nemend, de betekenis van de in voorbereiding zijnde Chw-pilots, zoals voor het plangebied Maasvlakte 2, voor de definitieve uitvoeringsbesluiten? Zijn de resultaten daarvan nog van invloed op de inhoud van de uitvoeringsbesluiten?

Antwoord 34

Net als bij de ontwikkeling van de Omgevingswet zijn er botsproeven gehouden ten behoeve van het opstellen van de AMvB's. Doelstelling van de botsproeven was om op specifieke onderwerpen, zoals bevoegd gezag, procedures, omgevingsplan of complexe bedrijven na te gaan of de toenmalige versies van de AMvB's zouden werken zoals beoogd en of zich onbedoelde effecten zouden kunnen voordoen. Meestal werd met een groep experts van bedrijfsleven en overheden de beoogde regelgeving toegepast op een specifieke casus. In het tweede kwartaal van 2015 hebben twintig botsproeven plaatsgevonden, met in totaal ruim 350 deelnemers. De botsproeven bevestigden dat de structuur en indeling van de AMvB's werkte, maar dat er op onderdelen verbeteringen nodig waren. Enkele concrete voorbeelden van aanpassingen op basis van de botsproeven zijn:

- Bij de botsproef complexe bedrijven bleek de afbakening van de omschrijving van een complex bedrijf, ook in relatie tot het bevoegd gezag, tot vragen te leiden. Er werd «geworsteld» met het loslaten van het begrip inrichting. Op basis van deze resultaten en de diverse vervolggesprekken zijn de ontwerp-AMvB's aangepast.
- Een van de bevindingen tijdens een botsproef voor het ontwerp-Bal was dat de vindbaarheid van de regels van de versie van 2015 beter kon. Dit heeft geleid tot het model van de richtingwijzer in hoofdstuk 3 van het Bal.
- De botsproef over de implementatie van de kaderrichtlijn water en de omzetting van het Besluit kwaliteitseisen monitoring water 2009 leverde het inzicht op dat het systeem rond liep. Wel is de doorwerking

- van de omgevingswaarde voor oppervlaktewater voor de bereiding van drinkwater naar de waterprogramma's aangescherpt.
- Naar aanleiding van de botsproef over externe veiligheid bleek behoefte aan een bredere instructieregel die aandacht vraagt voor het voorkomen van rampen, branden en crisis. Dit heeft geleid tot artikel 5.2 van het ontwerp-Bkl.

Na de botsproeven is er aan de geconstateerde verbeterpunten doorge- werkt en zijn verdere uitwerkingen in gesprekken met stakeholders getoetst. De resultaten zijn verwerkt in de ontwerpbesluiten.

De experimenten die gedaan worden binnen het instrumentarium van de Crisis- en herstelwet (Chw) zijn anders van aard. Binnen deze experi- menten hebben bestuursorganen de mogelijkheid om in afwijking van wet- en regelgeving op een andere manier te werken. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld in afwijking van de huidige wet- en regelgeving vooruitlopen op de Omgevingswet, door al een omgevingsplan (bestemmingsplan met verbrede reikwijdte) vast te stellen. Maasvlakte 2 is een ontwikkelings- gebied en is voor een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte aangemeld voor de 15e tranche van de Chw, die nog in procedure moet gaan. Een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte kan pas worden vastgesteld als de tranche in werking is. In de tussentijd staat er niets aan gemeenten in de weg om al voorontwerpen en ontwerpen van het plan te maken. Hieruit kunnen leerervaringen naar voren komen.

Overigens zijn er al 139 experimenten gestart die in afwijking van de huidige wet- en regelgeving vooruitlopen op de Omgevingswet. Er zijn in de loop van de tijd al veel ervaringen opgedaan die in de ontwerp-AMvB's zijn meegenomen of in de toekomst worden meegenomen via het Invoeringsbesluit. Daarbij kan gedacht worden aan de wijze waarop gebruiksruimte verdeeld kan worden of hoe onderzoek gefaseerd kan worden.

Vraag 35

Wat is de rol van het Rijk bij onderwerpen en vraagstukken van nationaal belang, onder andere als vermeld in Tabel 2.2 van het Bkl en hoe geeft het Rijk daar inhoud aan? Concentratiegebieden zoals de Mainports als ook andere industriële complexen ontlasten andere delen van Nederland van milieubelastende activiteiten en hebben een nationale betekenis voor de economie. Wie voert straks de regie bij de afweging van de (lokale) effecten van deze gebieden tegen het landelijk belang? En in het bijzonder in situaties waarin de effecten in meerdere (aangrenzende) gemeenten en/of provincies optreden die niet gelijkelijk in de baten delen?

Antwoord 35

Als het Rijk oordeelt dat er sprake is van een nationaal belang kan het Rijk verschillende rollen kiezen, passend bij de opgaven die er zijn. Het Rijk kan bijvoorbeeld de uitvoering aan zich trekken, zoals bij rijkswegen. Het kan ook zelf direct burgerbindende regels stellen in het Bal of Bbl. En het kan ook regels stellen over de uitvoering van taken en bevoegdheden door decentrale overheden, waarbij het Bkl een belangrijke functie heeft. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet is deze algemene vraag meer uitgewerkt beantwoord (Kamerstuk 33 962, nr. 3, blz. 72–87).

Gegeven het nationale belang van dit soort concentratiegebieden is het Rijk betrokken in de dialoog over de ontwikkelingen en via investeringen in de hoofdinfrastructuur. Het Rijk heeft geen rol bij het reguleren van milieubelastende activiteiten in dergelijke gebieden.

De provincies zijn veelal het bevoegd gezag voor milieubelastende activiteiten in dergelijke gebieden omdat dit vaak ippc-installaties met bovenlokale effecten op de fysieke leefomgeving of Seveso-inrichtingen betreft. De provincies krijgen daarnaast op grond van de Omgevingswet (artikel 2.18, eerste lid, onder a) de taak om de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen gebiedsgericht te coördineren met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, tweede lid. Bij die taak past het om actief ontwikkelingen te coördineren in gevallen waar er sprake is van een provinciaal belang, en de gemeenten dat provinciale belang (bijvoorbeeld geformuleerd in de provinciale omgevingsvisie) niet zelf doelmatig en doeltreffend kunnen behartigen. Ook een doelmatige en doeltreffende uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting kan een actieve gebiedsgerichte coördinerende rol van de provincie gewenst maken.

Vraag 36

Op welke wijze is de «koepelvergunning» nu uitgewerkt? Wat was de reactie van de bedrijven die met een dergelijke koepelvergunning zouden kunnen gaan werken (bijvoorbeeld het Havenbedrijf Rotterdam of Chemelot)?

Antwoord 36

In de nota naar aanleiding van het verslag bij de Omgevingswet (Kamerstuk 33 962, nr. 12, p. 145) is uiteengezet dat het aanvragen en verlenen van een koepelvergunning onder de Omgevingswet mogelijk blijft. Met een «koepelvergunning» wordt bedoeld op die situaties, waarbij bedrijven vanwege privaatrechtelijke verhoudingen of gezamenlijke voorzieningen één vergunning hebben aangevraagd. Eén rechtspersoon treedt daarbij op als overkoepelend orgaan namens de deelnemende bedrijven. Het kan daarbij gaan om grote industriële complexen of om andere situaties waarin bedrijven ervoor hebben gekozen via een dergelijke «koepelconstructie» gezamenlijke afspraken te maken. Deze mogelijkheid van een «koepelconstructie» blijft behouden onder de Omgevingswet, binnen de kaders van de wet. Er is daarvoor geen uitwerking op AMvB-niveau nodig.

Bedrijven waarvan het bekend is dat zij een dergelijke «koepelconstructie» willen voortzetten, zijn de High Tech Campus (HTCE/Philips) en de site van Chemelot. Tijdens de consultatie op het wetsvoorstel van de Omgevingswet hebben zij benadrukt dat het mogelijk moet blijven een verbinding te kunnen leggen tussen de regels die gelden voor bedrijven die deelnemen aan de «koepel» en de privaatrechtelijke afspraken die de bedrijven gezamenlijk maken. Dat blijft mogelijk. Bij de totstandkoming van de ontwerpen van het Bal, het Bkl en het Omgevingsbesluit is met regelmaat overleg gevoerd met deze stakeholders, met als resultaat dat alle betrokkenen het beeld delen dat de bestaande koepelconstructies ook te organiseren zijn binnen het stelsel van de Omgevingswet. Voor beide bedrijfslocaties worden de komende tijd pilots uitgevoerd, ter uitwerking van de overgang van de huidige regelgeving naar de situatie onder de Omgevingswet. Naast de bedrijven wordt hieraan ook meegewerkt door de betrokken gemeenten, provincies en omgevingsdiensten.

Vraag 37

Op welke manier is of wordt geborgd dat bij het opstellen van lokale milieuregels een integrale afweging gemaakt wordt, waarbij naast gevolgen voor de leefomgeving bijvoorbeeld ook werkgelegenheidseffecten worden meegenomen?

Antwoord 37

Artikel 2.1 van de Omgevingswet vereist dat bestuursorganen hun bevoegdheden – waaronder het vaststellen van milieuregels – uitoefenen met het oog op de doelen die zijn opgenomen in artikel 1.3 van de wet. Die doelformulering gaat nadrukkelijk uit van een evenwicht tussen het beschermen en het benutten van de fysieke leefomgeving. Een gemeente kan bij het stellen van milieuregels dus niet eenzijdig kijken naar het beperken van de gevolgen voor de fysieke leefomgeving, maar zal ook oog moeten hebben voor wat die regel betekent voor het gebruiken van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften, waaronder werkgelegenheid. Enkele andere belangrijke maatschappelijke behoeften zijn voedsel, drinkwater, huisvesting, energie, riolering, gezondheidszorg, transport en recreatie.

Vraag 38

Hoe werken de door het Rijk, provincies en gemeenten vastgestelde omgevingswaarden door naar de praktijk, nu er geen koppeling gelegd wordt tussen de omgevingswaarde en individuele besluiten (behalve in bepaalde gevallen voor lucht)? Wordt pas door de gemeente ingegrepen als de norm dreigt te worden overschreden? Hoe kunnen activiteiten die dan eerst toegelaten zijn, daarna weer ingeperkt worden? Wie bepaalt dan welke activiteiten alsnog moeten inleveren? Wat als het activiteiten betreft waarvoor niet de gemeente bevoegd is maar bijvoorbeeld het Rijk? Wie betaalt eventuele schadevergoedingen, nu bijvoorbeeld een eerder vergunde activiteit alsnog niet uitgevoerd mag worden?

Antwoord 38

In het ontwerp-Bkl zijn rijksomgevingswaarden opgenomen voor lucht- en waterkwaliteit. Het is juist dat deze beperkt doorwerken naar concrete besluiten. Dat is ook de bedoeling: de omgevingswaarde is effectgericht. Het maakt het mogelijk te sturen op de cumulatieve effecten zonder elk individueel besluit daarmee te belasten. Voor waterkwaliteit kenden we dit systeem al. Dat wordt onder de Omgevingswet gecontinueerd. Voor luchtkwaliteit is de doorwerking naar omgevingsplannen alleen geregeld voor de zogenaamde aandachtsgebieden en voor werken zoals tunnels en nieuwe wegen. Daarnaast is de doorwerking van een aantal omgevingswaarden geregeld voor vergunningplichtige milieubelastende activiteiten die in betekende mate bijdragen aan de luchtverontreiniging. Het is aan decentrale bestuursorganen zelf om keuzes te maken over de manier waarop een door hen vastgestelde omgevingswaarde doorwerkt naar concrete besluiten.

De Omgevingswet schrijft voor dat omgevingswaarden worden gemonitord. De monitoring van omgevingswaarden is er op gericht om een dreigende overschrijding tijdig te signaleren en maatregelen te kunnen treffen. Die maatregelen moeten dan ook worden uitgevoerd. Zonder dat er iets wordt gedaan aan de overschrijding is er voor nieuwe ontwikkelingen geen ruimte. Om deze ongewenste situatie te voorkomen biedt de Omgevingswet bestuursorganen diverse mogelijkheden. Zo kunnen ze met programma's werken en kunnen gemeenten de mogelijkheden van het omgevingsplan benutten. Zo kan gebruikruimte meer planmatig worden verdeeld. In het omgevingsplan kan dat door bij de toedeling van functies aan locaties rekening te houden met de beschikbare gebruikruimte of de gebruikruimte te limiteren tot een bepaald maximaal gebruik van die locaties. Te allen tijde, dus ook in situaties van overbelasting, geldt voor individuele milieubelastende activiteiten dat ze alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging moeten treffen en de beste beschikbare technieken toepassen. Ook kan het bevoegd gezag, onder voorwaarden, niet-benutte ruimte in de vergunning intrekken. Extra maatregelen, zoals maatwerkvoorschriften om de belasting te beperken die niet vooraf in het omgevingsplan zijn

opgenomen en die zittende bedrijven raken, dienen proportioneel en evenredig te zijn.

Ten aanzien van de deelvraag over activiteiten waarvoor niet de gemeente bevoegd is maar bijvoorbeeld het Rijk kan worden geantwoord dat het omgevingsplan een functie heeft bij de beoordeling van de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit. De betekenis van het omgevingsplan daarbij zal in het Bkl worden verduidelijkt: het omgevingsplan moet worden benut bij de beoordeling of de milieuverontreiniging door die vergunningplichtige milieubelastende activiteit significant is. Dat bevoegd gezag moet zich immers realiseren dat bij een beperkte milieugebruiksruimte de te verlenen vergunning van wezenlijke invloed kan zijn op de mogelijkheden van anderen. Overigens kan een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit niet de mogelijke beperkende regels in een omgevingsplan opzij zetten. Op wetsniveau is voor het toestaan van een afwijking van de regels in een omgevingsplan een andere omgevingsvergunning gecreëerd: de vergunning voor de afwijkactiviteit. Zie in dit verband ook het antwoord op vraag 76. Op de vraag wie eventuele schadevergoedingen betaalt als bijvoorbeeld een eerder vergunde activiteit alsnog niet uitgevoerd mag worden, kan worden geantwoord dat bij de Invoeringswet wordt voorzien in de invoering van een regeling voor compensatie van geleden nadeel ten gevolge van rechtmatig overheidshandelen, waaronder nadeelcompensatie voor de casus waarop deze deelvraag doelt.

Vraag 39

Klopt het dat gemeenten van de immissienormen die zij op grond van de instructieregels in het Bkl voor geluid, geur en trillingen in het omgevingsplan moeten opnemen altijd kunnen afwijken? Zo ja, kunt u aangeven hoe het «basisbeschermingsniveau» is gegarandeerd?

Antwoord 39

De in het ontwerp-Bkl opgenomen instructieregels voor de immissienormen voor geluid, trillingen en geur bieden gemeenten – binnen grenzen – mogelijkheden voor gebiedsgerichte of locatiespecifieke uitwerking daarvan. Die uitwerking kan leiden tot een strengere of een minder strenge norm dan de standaardwaarde.

Voor geluid is de afwijkruimte van gemeenten zo begrensd dat bij een keuze voor een hoger geluidniveau dan de standaardwaarden voldaan moet worden aan de in het Bkl opgenomen regels voor de binnenwaarden voor geluid. Van de standaardwaarden voor trillingen van het Bkl kan in een beperkt aantal gevallen worden afgeweken. De gemeenteraad kan voor bedrijventerreinen tot een bepaalde bovengrens hogere grenswaarden vaststellen. Van die bovengrens kan de gemeente afwijken als sprake is van zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen die dit rechtvaardigen. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als een zeer gewenste ruimtelijke ontwikkeling op het bedrijventerrein (die bijvoorbeeld veel werkgelegenheid oplevert in een gebied waar daaraan grote behoefte bestaat) leidt tot een hogere trillingbelasting voor een beperkt aantal gevoelige gebouwen in het gebied. Ook kan hiervan sprake zijn als een ruimtelijke ontwikkeling per saldo leidt tot een hogere of duurzame kwaliteit van de fysieke leefomgeving, maar leidt tot een slechtere kwaliteit op het aspect trillingen en of eventueel één of enkele andere aspecten. De toepassing van dit criterium vereist dus bijzondere omstandigheden en een zorgvuldige motivering. Zie het antwoord op vraag 58 voor een verdere toelichting.

Ook van de standaardwaarden voor de geurbelasting kan in een beperkt aantal gevallen worden afgeweken. Voor de geurbelasting door veehou-

derijen bepaalt het ontwerp-Bkl dat van de standaardwaarden alleen mag worden afgeweken tot de in het Bkl opgenomen grenswaarde als dat voor een doelmatig beheer, gebruik of de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies aangewezen is. Dit vergt dus een expliciete afweging en motivering. In een beperkt aantal gevallen kan ook worden afgeweken van de grenswaarden voor geur door zuiveringstechnische werken en veehouderijen van het Bkl. Dat kan alleen als er sprake is van zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen die dit rechtvaardigen. Dit criterium vereist zoals hiervoor aangegeven bijzondere omstandigheden en een zorgvuldige motivering.

Naast deze afwijkmogelijkheden kan de gemeenteraad in het omgevingsplan bepalen dat concreet aangewezen geluidgevoelige of geurgevoelige gebouwen die voorheen een functionele binding hadden met een bedrijf niet worden beschermd tegen het geluid, de trilling of de geur van dat bedrijf. Dit betreft een verbreding van de regeling voor plattelandswoningen.

De hierboven beschreven criteria waaronder afwijking is toegestaan bewerkstelligen een goed basisbeschermingsniveau. Afwijken daarvan door een minder strenge norm te hanteren is, net als onder de huidige interim-wet stad-en-milieubenadering en Crisis- en herstelwet, alleen in bijzondere gevallen mogelijk. Het ontwerp-Bkl laat overigens ook ruimte voor het hanteren van een strengere norm voor geluid-, trillingen- of geurbelasting. Hiervan kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt als de lokale belasting al lager is dan de standaardwaarde of als de gemeente een beleid heeft geformuleerd dat is gericht op het terugdringen van de belasting. Vanzelfsprekend dienen de belangen van de bedrijven en van de gehinderden hierbij tegen elkaar te worden afgewogen.

Vraag 40

Welke praktische bezwaren zijn er om de normen van de WGO voor luchtkwaliteit in het besluit op te nemen als streefwaarden met inspanningsverplichting, zoals de Gezondheidsraad verzoekt?

Antwoord 40

Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 13.

Vraag 41

Is het toegestaan dat er één lange overschrijding (van bijvoorbeeld twee maanden) plaatsvindt van de norm voor PM_{10} , aangezien het in artikel 2.6.1a gaat over het aantal keer in plaats van een maximale tijdsduur?

Antwoord 41

De omgevingswaarde voor PM_{10} is vastgesteld als een toelaatbare concentratie van 50 g/m^3 als daggemiddelde. De specificatie dat dit daggemiddelde ten hoogste vijfendertig maal per kalenderjaar wordt overschreden, is integraal onderdeel van die omgevingswaarde. Pas als de genoemde gemiddelde waarde op meer dan vijfendertig dagen wordt overschreden, is sprake van overschrijding van de omgevingswaarde.

Wanneer, zoals in de vraag als voorbeeld is gegeven, gedurende twee maanden binnen een kalenderjaar elk dag sprake is van overschrijding van de daggemiddelde concentratie van 50 g/m^3 zal sprake zijn van overschrijding van de omgevingswaarde.

Vraag 42

Is er een maximum aan de hoeveelheid PM_{10} dat ten hoogste 35 keer mag plaatsvinden?

Antwoord 42

Als de daggemiddelde concentratie hoger is dan de omgevingswaarde van 50 g/m^3 stelt de richtlijn luchtkwaliteit geen eisen aan de mate waarin deze omgevingswaarde wordt overschreden.

Vraag 43

Is het correct dat artikel 2.6 lid 2, onder b en c niet van toepassing is direct naast een stedelijke weg waar ook mensen wonen (zie lid 5)? Waarom is hiervoor gekozen?

Antwoord 43

De omgevingswaarden voor $\text{PM}_{2.5}$ in artikel 2.5, tweede lid, onder b en c, hebben betrekking op de stedelijke achtergrondconcentraties. In lijn met de richtlijn luchtkwaliteit vindt de beoordeling of aan deze omgevingswaarden wordt voldaan, plaats aan de hand van metingen van de stedelijke achtergrondconcentraties verspreid over het gehele Nederlandse grondgebied. De beoordeling of aan de omgevingswaarden wordt voldaan vindt niet plaats op locaties direct naast een stedelijke weg, omdat de concentraties op deze locaties niet representatief zijn voor de stedelijke achtergrondconcentratie.

Vraag 44

Ondersteunt u het uitgangspunt dat de permanente verbetering van de luchtkwaliteit een gezamenlijke verantwoordelijkheid is en dat Nederland ten aanzien hiervan zich gezamenlijk moet inspannen?

Antwoord 44

Ja. De verbetering van de luchtkwaliteit is een verantwoordelijkheid van gemeente, provincies én van het Rijk in samenwerking met andere lidstaten. Het Rijk blijft dan ook, zelfs als de Europese normen worden gehaald, actief betrokken bij de verdere verbetering van de luchtkwaliteit. De ambitie van het Rijk is een permanente verbetering van de luchtkwaliteit om toe te werken naar de advieswaarden van de WHO.

Het Rijk zet zich in om te komen tot een verdere verlaging van de achtergrondconcentraties. Op grond van de herziene nec-richtlijn moet het Rijk een nationaal luchtplan opstellen. Dit luchtplan (voorzien voor 2018) bevat de inzet van het Rijk om de luchtkwaliteit verder te verbeteren en zal maatregelen moeten bevatten om aan de emissieplafonds te voldoen. Deze emissiereducerende maatregelen dragen bij aan een verlaging van de achtergrondconcentraties.

Daarnaast blijft het Rijk zich in Europa inzetten voor verdergaand bronbeleid. Ook het programma Slimme en Gezonde Stad, waarin partijen samenwerken aan een gezonde leefomgeving in steden, kan een rol spelen.

Vraag 45

Hoe kijkt u aan tegen een gezamenlijke aanpak van het permanent verbeteren van de luchtkwaliteit vanwege het grensoverschrijdende karakter van luchtverontreiniging?

Antwoord 45

Bij de beantwoording van deze vraag is verondersteld dat de vraagsteller doelt op het internationaal grensoverschrijdende karakter van luchtverontreiniging. Vanwege het grensoverschrijdende karakter van luchtverontreiniging zet het kabinet in op Europees bronbeleid. Daarnaast gaat ook de richtlijn luchtkwaliteit zelf deels uit van afstemming met naburige lidstaten. Ter implementatie daarvan is in het Omgevingsbesluit geregeld dat bestuursorganen de bevoegde autoriteiten van andere lidstaten

raadplegen als dat noodzakelijk is. Ook de nec-richtlijn hangt samen met de grensoverschrijdende aard van dit onderwerp.

Vraag 46

Kunt u aangeven waarom in het Bkl de verantwoordelijkheid voor de programmatische verbetering van de luchtkwaliteit lokaal wordt belegd en de gemeente hiervoor verantwoordelijk wordt gemaakt, ondanks dat gemeenten een beperkte rol kunnen spelen? Welke alternatieven zijn er?

Antwoord 46

Het Bkl voorziet in een systeem van jaarlijkse monitoring van de luchtkwaliteit door het Rijk, op basis van metingen en berekeningen. Als uit de jaarlijkse monitoring van de luchtkwaliteit blijkt dat sprake is van een (dreigende) overschrijding van de omgevingswaarden voor stikstofdioxide en fijnstof (PM_{10}) stelt de gemeente een programma vast met maatregelen om aan de omgevingswaarde te voldoen. Dit is in lijn met de in artikel 3.10, eerste lid, van de Omgevingswet vastgelegde hoofdregel dat de gemeente een dergelijk programma vaststelt.

De Omgevingswet maakt het mogelijk een ander bestuursorgaan aan te wijzen. De verantwoordelijkheid voor het vaststellen van een programma bij overschrijdingen van de omgevingswaarden voor stikstofdioxide en fijnstof (PM_{10}) kan worden neergelegd bij andere bestuursorganen (Rijk, provincies) en het is ook mogelijk dat bestuursorganen een programma gezamenlijk vaststellen. In dit geval is er echter geen aanleiding om af te wijken van de hoofdregel dat gemeenten verantwoordelijk zijn. De keuze om deze verantwoordelijkheid neer te leggen bij gemeenten sluit aan op het subsidiariteitsbeginsel. Gemeenten zijn, gegeven de aard en omvang van eventuele (dreigende) overschrijdingen van de omgevingswaarden, het best in staat maatregelen te treffen die de overschrijdingen wegnemen. Bij een (dreigende) overschrijding zal het veelal gaan om locaties waar lokale bronnen relatief veel bijdragen aan de concentraties en waar lokale maatregelen vereist zijn om deze overschrijdingen weg te nemen.

Het neerleggen van de programmaplicht voor PM_{10} en stikstofdioxide bij gemeenten betekent niet dat hiermee automatisch alle verantwoordelijkheden bij de gemeenten worden gelegd. De verbetering van de luchtkwaliteit is een verantwoordelijkheid van gemeenten, provincies én van het Rijk. Om dit voor luchtkwaliteit nader te verankeren, is het kabinet voornemens om bestuurlijke afspraken te maken met de relevante gemeenten en provincies in de aandachtsgebieden.

Het Rijk blijft zich inzetten voor een verder verbetering van de luchtkwaliteit, ook als aan de norm wordt voldaan. Onder meer met de inzet op Europees bronbeleid en het nationaal luchtplan op grond van de nec-richtlijn.

Ten slotte ligt voor een aantal omgevingswaarden de verantwoordelijkheid wel bij het Rijk (ozon, blootstellingsconcentratieverplichting $PM_{2,5}$) of bij de provincies (zwaveldioxide en stikstofoxiden in grote natuurgebieden). De programmaplicht voor ozon is neergelegd bij het Rijk, omdat terugdringing van ozonconcentraties vooral door internationale samenwerking gestalte kan krijgen. Het Rijk is verantwoordelijk voor het programma voor de blootstellingsconcentratieverplichting voor $PM_{2,5}$, omdat bij het beoordelen of voldaan wordt aan deze omgevingswaarde wordt uitgegaan van landelijke gemiddelde waarden. De keuze om de programmaplicht voor zwaveldioxide en stikstofoxiden in grote natuurge-

bieden bij de provincies te leggen sluit aan bij de taken die de provincies op natuurgebied hebben.

Vraag 47

Waarom is er geen omgevingswaarde opgenomen voor grondwater waarvan drinkwater wordt gemaakt?

Antwoord 47

Voor de kwaliteit van grondwater zijn in het ontwerp-Bkl omgevingswaarden vastgesteld met het oog op de implementatie van de grondwater-richtlijn als uitwerking van de kaderrichtlijn water (Krw). Het betreft hier een omgevingswaarde voor de goede kwantitatieve toestand en een omgevingswaarde voor de goede chemische toestand van een grondwaterlichaam. Bij een goede kwantitatieve toestand wordt bijvoorbeeld gekeken naar de waterbalans en verzilting. Bij een goede chemische toestand wordt onder andere gekeken naar nitraten, bestrijdingsmiddelen en zware metalen zoals cadmium en lood.

EU-regelgeving schrijft geen verdere normen voor grondwater voor. Daarom is er net als in het huidige stelsel voor gekozen ze niet in de nationale regelgeving te introduceren. Er zijn dan ook geen specifieke omgevingswaarden vastgesteld voor grondwater waarvan drinkwater wordt gemaakt. De kwaliteit van dit grondwater wordt geborgd door de monitoring van bepaalde indicatoren. Deze zijn vastgelegd in het Protocol voor monitoring en toetsing drinkwaterbronnen KRW. Dit protocol is onderdeel van het totale pakket aan ondersteunende KRW-instrumenten voor de monitoring. De toetsingswaarden voor deze monitoringsindicatoren voor grondwater zijn hierin gelijk gesteld aan de drinkwaternorm. Deze werkwijze geeft een handvat voor de toetsing aan het streven naar eenvoudige zuivering zoals vastgelegd in artikel 7, derde lid, van de Krw. Bij de verdere uitwerking van de ministeriële regeling Omgevingswet wordt bekeken hoe dit protocol juridisch wordt verankerd.

Voor oppervlaktewater waarvan drinkwater wordt gemaakt, ligt het anders. Hiervoor zijn wel omgevingswaarden opgenomen. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan artikel 7, tweede lid, van de Krw waarin regels zijn opgenomen voor de bescherming van oppervlaktewater waarvan drinkwater wordt gemaakt.

Vraag 48

Klopt het dat van een omgevingswaarde of norm voor oppervlaktewater waarvan drinkwater wordt gemaakt kan worden afgeweken wanneer de overschrijding van de norm te wijten is aan een buiten Nederland gelegen verontreinigingsbron of als het voldoen aan de omgevingswaarde als gevolg van de grensoverschrijding niet mogelijk is (artikel 2.18)? Is dit in strijd met de Kaderrichtlijn Water (KRW) waarvan alleen de limitatieve omschreven uitzonderingen van artikel 4 gelden? Staat deze extra uitzondering niet haaks op de wettelijke plicht om de drinkwatervoorziening duurzaam veilig te stellen via maatregelen? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 48

Artikel 2.18 van het ontwerp-Bkl kent een uitzonderingsmogelijkheid op de verplichting om te voldoen aan bepaalde omgevingswaarden, als het niet realiseren van die omgevingswaarde voor een waterlichaam wordt veroorzaakt door een buiten Nederland gelegen verontreinigingsbron. Dit is in lijn met de kaderrichtlijn water. Het is een uitzonderingsmogelijkheid die de richtlijn prioritaire stoffen (een dochterrichtlijn van de kaderrichtlijn water) biedt. Er kan slechts onder strenge voorwaarden een beroep op worden gedaan. Deze uitzonderingsmogelijkheid dient ruim te worden

opgevat en beperkt zich niet tot prioritaire stoffen. In het huidige stelsel is deze uitzondering geregeld in artikel 2, zevende lid, van het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009. Het is tot nu toe niet nodig geweest om gebruik te maken van deze mogelijkheid.

Vraag 49

Bent u van plan om natuurcompensatie vooraf (in plaats van achteraf, waarmee veel problemen zijn) toe te gaan passen, en daarmee de compensatieverplichting van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) gelijk te trekken met de Natura 2000-regeling?

Antwoord 49

Nee. Als er sprake is van een groot openbaar belang en er geen reële alternatieven zijn, laat het ontwerp-Bkl een significante aantasting van het NNN toe, mits de negatieve effecten worden beperkt en de overblijvende effecten worden gecompenseerd. Dit is hetzelfde als onder het huidige recht. Ook bij NNN gaat het bij voorkeur om aan de ingreep gelijkwaardige, fysieke compensatie: in natuurkwaliteit, oppervlakte en ruimtelijke samenhang. Daarnaast is compensatie door de realisatie van kwalitatief gelijkwaardige natuurwaarden mogelijk. Tot slot kan, als fysieke en «kwalitatieve» compensatie niet mogelijk is, gekozen worden voor financiële compensatie. Dit is een groot verschil met Natura 2000, omdat daarbij vanwege de daaraan gestelde eisen vanuit de habitat-richtlijn, financiële compensatie niet mogelijk is.

De Algemene Rekenkamer heeft aanbevelingen over de verbetering van de bescherming van compensatienatuur gedaan. Eén van de aanbevelingen was dat de bescherming en daarmee het duurzaam voortbestaan en de kwaliteit van compensatienatuur moet worden gewaarborgd. Het kabinet heeft destijds aangegeven deze aanbeveling mee te nemen in de AMvB die op grond van de Omgevingswet worden vastgesteld. In het ontwerp-Bkl is daarom de instructieregel opgenomen dat gebieden die als compensatie dienen voor een significante aantasting van het natuurnetwerk, zo spoedig mogelijk door de provincies worden opgenomen in het natuurnetwerk en als zodanig worden begrensd. Vanuit hun rol en deskundigheid als gebiedsregisseur voor natuur bepalen de provincies op welke wijze en op welk tijdstip de natuurcompensatie voor NNN in een specifiek geval wordt gerealiseerd. In het licht van de consultatiereactie van het IPO op dit onderdeel van het ontwerp-Bkl zal nader overleg met de provincies plaatsvinden over de wijze waarop het best invulling aan de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer kan worden gegeven.

Vraag 50

Waarom worden in het Bkl de gebiedsdossiers (een gebiedsdossier bevat een beschrijving van de risico's en maatregelen ter bescherming van de drinkwaterwinningen en is een belangrijk instrument om de doelen van de KRW voor drinkwaterbronnen te halen) als instrument niet benoemd?

Antwoord 50

Gebiedsdossiers zijn bestuurlijke afspraken van provincies met de waterbeheerders waarover geen regels worden gesteld in het Bkl, net zo min als daarover onder het huidige recht regels gesteld worden. Wel kunnen de gebiedsdossiers inhoudelijk input opleveren voor de op te stellen (maatregelen)programma's. Dat is ook aangegeven in de nota van toelichting bij het ontwerp-Bkl.

Vraag 51

Wordt bij de invulling van afdeling 4.5 over de Programmatische aanpak stikstof (PAS) rekening gehouden met het recente arrest van Orléans, van het Europese Hof van Justitie (HvJ EU 15 mei 2014, C-521/12,

EU:C:2014:330), waarin de conclusie wordt getrokken dat er door de overheid bij het verlenen van een Natuurbeschermingswetvergunning niet mag worden voorgesorteerd op de positieve effecten van compensatiemaatregelen die genomen worden om toekomstige aantasting van beschermde natuurgebieden te compenseren als die effecten nog onzeker zijn?

Antwoord 51

De regels over de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) zullen met het Aanvullingsbesluit Natuur in vooral het Bkl worden opgenomen. De Wet natuurbescherming en bijbehorende uitvoeringsregelgeving vormen daarvoor de basis. Uw Kamer wordt betrokken bij de inhoud van dit Aanvullingsbesluit. Op het Aanvullingsbesluit is namelijk artikel 23.5 van de Omgevingswet van toepassing. Dit artikel bepaalt dat de voordracht van de aanvullingsbesluiten voor onder meer natuur niet eerder wordt gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd (voorhangprocedure).

Voor de reactie op het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie Orleans e.a. over de uitbreiding van de Antwerpse haven (HvJ EU 21 juli 2016, gevoegde zaken C-387/15 (Orleans e.a.) en C-388/15 (Malcorps e.a.) wordt verwezen naar de schriftelijke reactie van het kabinet van 9 november jl. (Kamerstuk 32 670, nr. 112).

Vraag 52

Waarom is in het Bkl niet opgenomen dat de drinkwatervoorziening en gerelateerde natuurgebieden randvoorwaardelijk zijn voor activiteiten in het kustgebied?

Antwoord 52

In het ontwerp-Bkl zijn kaders uit het huidige recht in verband met drinkwaterbelangen opgenomen en een deel van de kaders in verband met natuurbelangen. Via het Aanvullingsbesluit natuur zullen overige regels voor natuurgebieden in het Bkl worden ingevoegd. Het Bkl is daarmee mede randvoorwaardelijk voor nieuwe activiteiten in de beschermde natuurgebieden (zowel Natura 2000-gebieden als het natuurnetwerk Nederland). Natuurbelangen en belangen in verband met de drinkwatervoorziening zullen in het kustgebied vaak in elkaars verlengde liggen.

Ook bevat het ontwerp-Bkl een regel dat bouwen niet is toegestaan in het kustfundament behoudens specifieke gevallen. Bij het toelaten van bouwactiviteiten binnen het kustfundament wordt onderscheid gemaakt tussen het stedelijk gebied en het niet stedelijk gebied, net als onder het huidige recht. In gebieden buiten stedelijk gebied geldt een «nee, tenzij»-principe: een omgevingsplan kan geen bouwactiviteiten toelaten, tenzij sprake is van een van de genoemde uitzonderingen. Dit zijn bijvoorbeeld bouwwerken voor tijdelijke activiteiten en bouwwerken voor het openbaar belang die niet op een locatie buiten het kustfundament kunnen worden geplaatst. Als bouwwerken van openbaar belang worden in ieder geval ook aangemerkt bouwwerken voor de winning en transport van water en voor natuurbeheer. Op deze manier zijn voldoende randvoorwaarden opgenomen om watervoorzieningswerken en gerelateerde natuurgebieden in het kustgebied te beschermen.

Opgemerkt wordt nog dat de drinkwaterbedrijven betrokken zijn bij de ontwikkeling van het kustpact, waarover uw Kamer recent geïnformeerd is (Kamerstuk 29 383, nr. 274).

Vraag 53

Kunt u uitleggen waarom het afwijken van geluidsnormen bij scholen of andere gevoelige locaties volgens artikel 5.42 en verder tot maar liefst tien jaar is toegestaan? Moet dit, mede gezien het advies van de Gezondheidsraad en het maatschappelijke doel van een gezonde leefomgeving, niet teruggebracht worden naar drie jaar, en alleen in situaties waarin afwijking redelijkerwijs niet te voorkomen is?

Antwoord 53

In artikel 5.42 van de ontwerp-AMvB is bepaald dat de instructieregels over geluid en trillingen niet van toepassing zijn op geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties die voor een duur van niet meer dan tien jaar zijn toegelaten. Die termijn sluit aan bij artikel 2.3, zevende lid, van de Crisis- en herstelwet. Dat artikel maakt het mogelijk om bij het bestemmingsplan bestemmingen aan te wijzen, regels te stellen of maatregelen en werken toe te staan in afwijking van wettelijke milieukwaliteitsnormen. Daarbij geldt wel de eis dat uiterlijk tien jaar nadat het bestemmingsplan onherroepelijk is geworden alsnog wordt voldaan aan de bij of krachtens de wet gestelde milieukwaliteitsnormen.

Het kabinet is er geen voorstander van om die termijn terug te brengen naar drie jaar. Er zijn tal van situaties denkbaar waarbij een bestaand niet geluidgevoelig gebouw tijdelijk wordt gebruikt voor functies die wel geluidgevoelig zijn (bijvoorbeeld de tijdelijke woonruimte voor studenten). Het kan ook gaan om de bouw van bijvoorbeeld tijdelijke klaslokalen, in afwachting van nieuwbouw van een school elders. Een verkorting van die termijn naar drie jaar zou materieel betekenen dat de mogelijkheden voor gemeenten om dergelijke functies tijdelijk toe te staan sterk worden beperkt.

Vraag 54

Klopt het dat in paragraaf 5.1.4 de grenswaarde voor endotoxine ontbreekt? Gaat u het advies van de Gezondheidsraad uit 2012 waarbij een grenswaarde voor omwonenden is geadviseerd van 30 EU/m³ rond veehouderijen, gemiddeld over vier tot acht uur, overnemen?

Antwoord 54

Er is vooralsnog geen grenswaarde voor endotoxine opgenomen. De problematiek van de belasting van de leefomgeving met endotoxine heeft de aandacht van het kabinet. Voor de emissies bij veehouderijen geldt de aanpak bij de bron, waardoor passende preventieve maatregelen en beste beschikbare technieken zijn vereist. De invulling van deze verplichtingen in het ontwerp-Bal draagt ook bij aan beperking van de emissies van endotoxine. Dat neemt niet weg, dat ook na deze maatregelen endotoxinen naar de buitenlucht worden geëmitteerd, en de door de Gezondheidsraad geadviseerde grenswaarde kan worden overschreden.

Het kabinet heeft uw Kamer in 2015 en 2016 twee rapporten over emissies van endotoxinen uit de veehouderij gezonden (Kamerstuk 28 973, nr. 163 en Kamerstuk 28 973, nr. 181). In het eerste rapport is geconcludeerd dat ontwikkeling van een toetsingskader wenselijk is. Het tweede beschrijft het resultaat van metingen aan de emissies van endotoxinen uit enkele stallen. Momenteel worden bij nog meer stallen de emissie van endotoxinen gemeten. Het resultaat van deze onderzoeken zal worden gebruikt voor een beoordelingsmodel dat komend jaar zal worden gevalideerd. Aan de hand van de resultaten van deze onderzoeken zal worden besloten over het opnemen van een grenswaarde voor endotoxine in de vorm van eisen aan de bron (in het Bal) of eisen aan de kwaliteit van de omgeving (in het Bkl).

Vraag 55

Klopt het dat er geen grenswaarde voor laagfrequent geluid is genoemd onder paragraaf 5.1.4.2? Klopt het dat daardoor lokale overheden niet tegen overtredingen daarvan kunnen optreden?

Antwoord 55

Het is juist dat paragraaf 5.1.4.2 geen specifieke standaard- of grenswaarden bevat voor laagfrequent geluid. Ook de huidige regelgeving bevat hiervoor geen specifieke normen. Geluidwaarden hebben namelijk betrekking op het hele geluidsspectrum, dus van laag- tot hoogfrequent geluid. Dit is in jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ook meermalen bevestigd.

Waar duidelijk is dat een bedrijfsproces heel specifiek en nadrukkelijk laagfrequent geluid voortbrengt, kan de gemeente hiervoor specifieke regels stellen. Dat kan aan de hand van een grenswaarde, maar bijvoorbeeld ook met andere voorschriften (gedragsvoorschriften of aanpassingen aan het bedrijfsgebouw of productieproces). Dat gebeurt nu soms al in de vorm van maatwerkvoorschriften op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Dat blijft mogelijk onder de Omgevingswet. De instructieregels over geluid in het Bkl staan daar niet aan in de weg.

Vraag 56

Bent u bereid om onder artikel 5.42 (toepassingsbereik) te regelen dat mensen niet langer dan maximaal vijf jaar blootgesteld kunnen worden aan te hoge geluidsniveaus? Vindt u het acceptabel dat drie generaties kinderen in een schoolgebouw verblijven en gezondheidsschade oplopen door tien jaar lang een te hoge geluidsbelasting te worden blootgesteld?

Antwoord 56

Om de redenen, genoemd in het antwoord op vraag 53, is het kabinet er geen voorstander van om de termijn die is opgenomen in artikel 5.42 van het ontwerp-Bkl terug te brengen naar vijf jaar. Overigens meent het kabinet dat een gemeente niet lichtvaardig een besluit als in de vraag bedoeld zal nemen omdat zij op grond van artikel 2.1, vierde lid, van de wet met de mogelijke gezondheidsaspecten rekening moet houden.

Vraag 57

Wanneer is er sprake van de zwaarwegende economische belangen waarbij voor onbepaalde tijd afgeweken mag gaan worden van de bovengrenzen voor trilling en geur? Is onbepaalde tijd echt zonder welke begrenzing dan ook?

Antwoord 57

In het antwoord op vraag 39 zijn voorbeelden gegeven waarin sprake kan zijn van zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen. Korthedshalve wordt daarnaar verwezen.

De mogelijkheid tot afwijking van de grenswaarden voor trillingen op bedrijventerreinen en de geurbelasting door zuiveringstechnische werken en veehouderijen is in het ontwerp-Bkl niet in de tijd begrensd. Het in het ontwerp-Bkl opgenomen toepassingscriterium en de toepasselijke algemene beginselen van behoorlijk bestuur omvatten echter ook een expliciete afweging over de vraag voor welke periode de betreffende afwijking gerechtvaardigd is. De uitkomst daarvan zal per geval verschillen. In sommige gevallen is een afwijking voor een lange periode gerechtvaardigd, in andere gevallen slechts een tijdelijke. De duur waarvoor de afwijking is toegestaan hangt dus af van de lokale situatie en de betrokken belangen. Dat sluit aan bij de huidige regelingen die zijn opgenomen in de interim-wet stad- en milieubenadering en de Crisis- en herstelwet.

Vraag 58

Waarom is er bij de mogelijkheid om af te stappen van een gestelde bovengrens voor trilling en geur, geen begrenzing aangebracht door bijvoorbeeld stap 1 en stap 2 van de interim-wet Stad- en Milieubenadering? Waarom is er ten minste niet een begrenzing in tijd opgelegd? Wat zijn de bezwaarmogelijkheden van burgers tegen een dergelijke maatregel? Wie ziet er op een dergelijke wetteloosheid toe?

Antwoord 58

De door de leden aangeduide stap 1 en stap 2 in relatie tot de toepassing van de interim-wet stad-en-milieubenadering hebben betrekking op de optimalisering van het proces van ruimtelijke planvorming. Met stap 1 wordt bedoeld het in een zo vroeg mogelijk stadium van de ruimtelijke planvorming de milieubelangen daarin integreren en zoveel mogelijk brongerichte maatregelen treffen. Stap 2 omvat het optimaal benutten van de bestaande regelgeving. Stap 3 is het afwijken van bestaande wettelijke milieunormen voor bodem, geluid, lucht, stank en ammoniak door het nemen van een afwijkingsbesluit op grond van de interim-wet stad-en-milieubenadering. De stappen 1 en 2 zijn als volgt vertaald. Stap 1 vloeit rechtstreeks voort uit het systeem van het nieuwe stelsel, dat niet alleen gaat over ruimtelijke ordening, maar alle belangen ten aanzien van de fysieke leefomgeving omvat. Ook vloeit stap 1 voort uit de brede reikwijdte van het omgevingsplan, dat niet alleen gericht is op de goede ruimtelijke ordening maar op de doelen van de wet en ook brongerichte maatregelen voor milieuaspecten kan bevatten. Stap 2 zit ingebouwd in het systeem van het Bkl. Doordat de immissienormen, al dan niet met een bandbreedte met beslisruimte, met instructieregels worden doorgelegd naar het gemeentelijk omgevingsplan kan de beschikbare beslisruimte optimaal worden benut. De mogelijkheid tot het afwijken van de grenswaarden voor trillingen op bedrijventerreinen en de geurbelasting door zuiveringstechnische werken en veehouderijen is door opname van het toepassingscriterium «zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen die de afwijking rechtvaardigen» te vergelijken de toepassing van de interim-wet stad-en-milieubenadering (stap 3).

Het spreekt vanzelf dat het gebruik van die bevoegdheid een extra motivering vergt. Niet alleen moet worden gemotiveerd dat er sprake is van zwaarwegende economische of andere maatschappelijke belangen, maar ook dat die een langdurende hogere belasting rechtvaardigen. Bij die rechtvaardiging zal de motivering moeten ingaan op:

- is het doel legitiem,
- is het middel geschikt om het doel mee te bereiken,
- staat het middel in redelijke verhouding tot het doel, en
- is het echt noodzakelijk: kan het doel niet op een andere, minder vergaande manier worden bereikt, bijvoorbeeld door een beperking in de tijd.

Omdat die rechtvaardiging moet plaats vinden in de lokale context zal die niet voorbij kunnen gaan aan het lokale maatschappelijk draagvlak voor het te nemen besluit.

Daarmee is de vereiste motivering qua zwaarte vergelijkbaar met de zwaarte van de motivering van stap 3-besluiten van de interim-wet stad-en-milieubenadering.

Hoewel dit criterium de mogelijkheid tot afwijking niet expliciet in de tijd begrenst, bewerkstelligen de toepassing van dit criterium en de van toepassing zijnde algemene beginselen van behoorlijk bestuur dat ook een expliciete afweging plaatsvindt over de vraag voor welke periode de

betreffende afwijking gerechtvaardigd is. Hierop is in het antwoord op vraag 57 ingegaan. Kortheidshalve wordt daarnaar verwezen.

De aspecten trillingen en geur moeten op grond van de instructieregels in het Bkl in het omgevingsplan worden geregeld. Wijzigingen van het omgevingsplan worden voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht die de terinzagelegging van een ontwerpbesluit vergt en een zienswijzenprocedure omvat. Ook staat beroep bij de bestuursrechter open. De betrokkenheid van burgers vooraf en het beroep op de rechter achteraf is dus geborgd. De regeling voor afwijking van de normen voor trillingen en geur door zuiveringstechnische werken en veehouderijen voorziet naar het oordeel van het kabinet dan ook in een gelijkwaardig beschermingsniveau en voldoende waarborgen voor betrokkenheid en rechtsbescherming van burgers. Er is naar het oordeel van het kabinet dan ook geen sprake van de door de leden gevreesde wetteloosheid.

Vraag 59

Bent u bereid artikel 5.49 (de binnenwaarden) om te draaien, waardoor het nemen van maatregelen om aan de binnenwaarde te voldoen een harde voorwaarde is om een hogere grenswaarde vast te stellen? Zo nee, wat is de reden om dit niet te doen?

Antwoord 59

De vraag is voor tweeërlei uitleg vatbaar. Als de vraag ertoe strekt om artikel 5.49 van het ontwerp-Bkl (dat gaat over de geluidbelasting binnen geluidgevoelige gebouwen) zo aan te passen dat het nemen van maatregelen waarmee aan de binnenwaarde kan worden voldaan, een harde voorwaarde is om een hogere grenswaarde vast te stellen, dan volgt het kabinet die suggestie niet op. Aan het besluit van een gemeenteraad om andere waarden dan de standaardwaarden voor geluidbelasting vast te stellen geschiedt op basis van een afweging van alle belangen, gebiedskenmerken en gewenste ambities en ontwikkelingen in een gebied. Behoudens het bepaalde in het tweede lid van artikel 5.49 vormen daarbij de binnenwaarden een randvoorwaarde. Zouden de leden van artikel 5.49 materieel worden omgedraaid dan zou dat kunnen betekenen dat slechts één bewoner of gebruiker van een geluidgevoelig gebouw die algemene belangenafweging zou kunnen blokkeren, ongeacht het motief dat hij hanteert om geen maatregelen te (laten) treffen of om een onderzoek te laten doen. Het kabinet vindt dat onwenselijk.

Ook als de vraag ertoe strekt om artikel 5.49 zo te wijzigen dat als er onevenredig ingrijpende maatregelen aan de gevel van geluidgevoelige gebouwen nodig zijn om voor die gebouwen te voldoen aan de binnenwaarde, dat dan geen hogere waarde dan de standaardwaarde kan worden vastgesteld, neemt het kabinet de suggestie niet over. Het zou kunnen betekenen dat één monument een blokkade kan gaan vormen voor een belangenafweging zoals hierboven bedoeld. Ook onder het huidige recht kennen we een regeling zoals nu in artikel 5.49, tweede lid, is opgenomen. Onder het huidige recht mag een hogere waarde worden verleend als toepassing van maatregelen gericht op het terugbrengen van de geluidsbelasting onvoldoende doeltreffend is, of overwegende bezwaren ontmoet van stedenbouwkundige, verkeerskundige, vervoerskundige, landschappelijke of financiële aard (zie artikel 110a, vijfde lid, Wet geluidhinder).

Vraag 60

Klopt het dat vanwege zwaarwegende economische of andere zwaarwegende maatschappelijke belangen voor onbepaalde tijd van de boven-

grenzen voor trilling en geur afgeweken mag worden? (artikel 5.55 en artikel 5.70)

Antwoord 60

Ja, dat klopt. De artikelen 5.55a en 5.70 maken het in bijzondere gevallen (als zwaarwegende economische of andere zwaarwegende maatschappelijke belangen dit rechtvaardigen) mogelijk om van de grenswaarden voor trillingen op bedrijventerreinen en geurbelasting door zuiveringstechnische werken en veehouderijen af te wijken. Verder wordt verwezen naar het antwoord op vragen 57 en 58, waarin op de te maken afwegingen al uitvoerig is ingegaan.

Vraag 61

Klopt het dat, in tegenstelling tot de huidige Wet geurhinder en veehouderij (Wgv), verblijfsrecreatie niet standaard onder geurgevoelige gebouwen of locaties valt? Klopt het dat het toekomstige beschermingsregime zwakker is dan bij huidige wetgeving? Bent u bereid – in het kader van een gelijk beschermingsniveau – verblijfsrecreatie als geurgevoelig object te handhaven?

Antwoord 61

Verblijfsrecreatie is in het ontwerp-Bkl niet standaard aangemerkt als geurgevoelig. Alleen functies waarin per definitie sprake is van langdurige blootstelling of de aanwezigheid van extra kwetsbare personen zijn in het ontwerp-Bkl als geurgevoelig aangemerkt. Ook onder de huidige Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) wordt niet elke vorm van verblijfsrecreatie als geurgevoelig aangemerkt. Zo is een kampeerboerderij waarbij geen sprake is van langdurige blootstelling ook onder de Wgv niet geurgevoelig. Hetzelfde geldt voor een camping of standplaatsen voor stacaravans die slechts voor een deel van het jaar geopend zijn en waarop personen niet langdurig worden blootgesteld aan geur. Van de door de leden veronderstelde tegenstelling is dus geen sprake.

In het ontwerp-Bkl is ervoor gekozen om alleen de meest gevoelige functies als geurgevoelig aan te merken. De belangrijkste reden hiervoor was dat de definitie van geurgevoelig object in de Wgv per concreet geval interpretatie vergt en daardoor onvoldoende eenduidig is en soms aan lokale oplossingen in de weg staat. Andere redenen waren de wens tot harmonisatie met de begrippen voor andere soorten gevoelige functies (gevoelig voor externe veiligheid, geluid en trillingen) én het feit dat de instructieregels over geur niet alleen betrekking hebben op de geurbelasting door veehouderijen maar op de geurbelasting door alle typen bedrijfsmatige activiteiten.

Het is niet zo dat functies die in het Bkl niet als geurgevoelig zijn aangewezen geen bescherming tegen geur kunnen krijgen. Het Bkl biedt gemeenten de mogelijkheid om in het omgevingsplan functies (waaronder verblijfsrecreatieve functies) als geurgevoelig aan te merken en deze te beschermen tegen de geurbelasting door bedrijfsmatige activiteiten zoals veehouderijen. Met deze regeling krijgen de gemeenten ruimte om te differentiëren in de bescherming tegen de geurbelasting door verschillende typen bedrijfsmatige activiteiten. De categorieën functies die bescherming behoeven tegen de een bepaald type geur hoeven immers niet altijd dezelfde te zijn als die bescherming behoeven tegen een ander type geur. In de toekomst is hiermee een meer gedifferentieerd beschermingsregime mogelijk.

Ook maakt de regeling in het Bkl het mogelijk om aan lokale oplossingen en wensen tegemoet te komen, waar dit onder de Wvg nu niet kan. Hierbij kan gedacht worden aan de wens om het buitengebied vitaal te houden.

Wanneer een gemeente nu bijvoorbeeld zou willen meewerken aan een initiatief om een leegstaande karakteristieke boerderij in gebruik te nemen als regionaal museum, dan kan dat niet omdat de aanwezigheid van personeel voor kassa en toezicht het museum maakt tot een geurgevoelige functie. Voor de omzetting van een dergelijke boerderij tot een functie voor dagbesteding geldt dat ook. Voor een vitaal platteland kan het echter soms ook wenselijk zijn andere functies toe te staan waarbij het gebouw min of meer permanent wordt gebruikt voor iets anders dan het houden van dieren. Hetzelfde geldt voor de beoordeling of bijvoorbeeld een functiewijziging toelaatbaar is waarbij een opstelruimte voor landbouwwerktuigen mag worden gebruikt als herstelwerkplaats voor dergelijke voertuigen waar de gehele dag personen verblijven. Het komt ook dikwijls voor dat bij in het buitengebied toegestane activiteiten of functies (te denken is aan een boomkwekerij of houthandel) een werkplaats of een beperkte kantoorruimte nodig is. Dergelijke voorzieningen zijn op onder de Wgv een geurgevoelig object en niet mogelijk. Deze beslissingen zouden naar het oordeel van het kabinet in handen moeten zijn van de gemeente. Het Bkl biedt gemeenten de ruimte om hierover zelf te beslissen. Gelet op bovenstaande ziet het kabinet geen aanleiding om locaties of gebouwen voor verblijfsrecreatie – of gespecificeerde vormen daarvan – in het Bkl als geurgevoelig aan te merken.

Vraag 62

Bent u bereid om onder paragraaf 5.1.4.5 (geur) vast te leggen dat bedrijven in de geurstopregeling (die onder ammoniakmaatregelen aan stallen mogen doorgaan tot 2020) ook echt stoppen in 2020? Kunt u om dit te borgen een aanvullende instructieregel toevoegen in dit besluit die dit ook bij doorstart of overnamen regelt? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 62

Recent heeft de bestuurlijke werkgroep «Evaluatie van de regelgeving voor geurhinder ten gevolge van de veehouderij» een advies uitgebracht over de verbeteringen die in het Bkl kunnen worden aangebracht om de tekortkomingen in de werking van de huidige Wet geurhinder en veehouderij weg te nemen. Daarbij gaat de werkgroep ook in op de stoppersregeling uit het Actieplan Ammoniak Veehouderij. Het kabinet zal uw Kamer nog dit jaar schriftelijk informeren over de reactie op de aanbevelingen en over de wijze van de mogelijke verwerking daarvan in het Bkl.

Vraag 63

Klopt het dat onder artikel 5.59 het aan het bevoegde bestuursorgaan wordt toegestaan om een al dan niet cumulatieve geurhinder (normen) toe te staan? Moet er naar uw mening niet altijd een beoordeling op cumulatieve geurhinder plaatsvinden?

Antwoord 63

Artikel 5.59, eerste lid, van het ontwerp-Bkl regelt dat bij de vaststelling van een omgevingsplan rekening moet worden gehouden met de geurbelasting door bedrijfsmatige activiteiten op geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties. Het tweede lid regelt dat bij de afweging, als er naar het oordeel van het bevoegde bestuursorgaan sprake is van een relevante cumulatie, ook rekening moet worden gehouden met die cumulatie van geur. Bij deze bepaling is er niet voor gekozen om gemeenten op te dragen bij het vaststellen van het omgevingsplan rekening te houden met alle gecumuleerde geurbelasting op een geurgevoelig gebouw of geurgevoelige locatie, maar slechts met de naar het oordeel van het bevoegde bestuursorgaan relevante cumulatie. De redenen hiervoor zijn bijvoorbeeld dat niet alle geuren een hinderaspect hebben en dat sommige geuren worden «overvleugeld»

door andere geuren en daarom niet erg relevant zijn voor de beoordeling. In dergelijke gevallen hoeft er ook geen rekening gehouden te worden met de cumulatie van die geuren.

Vraag 64

Is de bescherming tegen geurbelasting onder het Bkl van hetzelfde niveau als onder de huidige Wgv? Klopt het dat onder Bkl deze bescherming voor een kantoor of een penitentiaire jeugdinrichting is komen te vervallen?

Antwoord 64

De instructieregels voor de bescherming tegen geurbelasting door veehouderijen in het ontwerp-Bkl leiden tot eenzelfde beschermingsniveau als onder de huidige wetgeving. Die wetgeving bestaat niet alleen uit de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv), maar ook uit de interim-wet stad-en-milieubenadering en Crisis- en herstelwet. In het ontwerp-Bkl zijn de immissienormen en afstandsnormen uit de Wgv gecontinueerd zodat in hetzelfde basisbeschermingsniveau wordt voorzien als onder de Wgv. Over deze normen vindt op dit moment overigens wel herbezinning plaats. De bestuurlijke werkgroep «Evaluatie van de regelgeving voor geurhinder ten gevolge van de veehouderij» heeft recent een advies uitgebracht over de verbeteringen die in het Bkl kunnen worden aangebracht. Het kabinet zal uw Kamer nog dit jaar schriftelijk informeren over de reactie op de aanbevelingen en over de wijze van de mogelijke verwerking daarvan in het Bkl.

Bij de beleidsneutrale omzetting van de Wgv naar het ontwerp-Bkl is overigens wel de systematiek voor de toepassing van de normen gewijzigd. De normen werken niet langer primair via de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit voor de veehouderij, maar zijn vormgegeven als een opdracht om in het omgevingsplan regels te stellen die het betreffende niveau van bescherming tegen de geurbelasting door veehouderijen bewerkstelligen. Dit heeft als belangrijk voordeel dat niet alleen aan deze normen moet worden getoetst in het kader van ontwikkelingen van een veehouderij, maar ook bij ontwikkelingen van geurgevoelige gebouwen en locaties. De in het Bkl opgenomen mogelijkheden tot afwijking van de standaardwaarden en grenswaarden zijn niet nieuw. Zij zijn een voortzetting van de afwijkmogelijkheden die de Wgv (geurverordening) maar ook van de mogelijkheden die de interim-wet stad-en-milieubenadering en Crisis- en herstelwet op dit moment bieden.

In het ontwerp-Bkl is wel een iets andere selectie gemaakt van de functies die altijd bescherming tegen de geurbelasting door onder andere veehouderijen vragen. Zoals in het antwoord op vraag 64 is aangegeven, is dat gebeurd voor de harmonisatie van begrippen, omdat de instructieregels over geur niet alleen betrekking hebben op de geurbelasting door veehouderijen maar op de geurbelasting door alle bedrijfsmatige activiteiten én omdat de definitie van geurgevoelig object in de Wet geurhinder en veehouderij niet altijd eenduidig is en in de weg staat aan lokale oplossingen. Dit betekent echter niet dat de bescherming tegen geur voor niet in het Bkl als geurgevoelig aangemerkte gebouwen zoals kantoren of penitentiaire jeugdinrichtingen daarmee wegvalt. Gemeenten kunnen deze functies in het omgevingsplan als geurgevoelig aanmerken en beschermen. Omdat niet van de gemeenten gevergd kan worden dat zij op het moment van inwerkingtreden van het Bkl voor alle in hun omgevingsplan toegedeelde functies hebben beoordeeld of deze bescherming behoeven tegen de geurbelasting door bedrijfsmatige activiteiten, zal het overgangsrecht voorzien in een regeling die voorkomt dat er een leemte in de bescherming ontstaat. Deze regeling zal worden opgenomen in het wetsvoorstel voor de Invoeringswet en in het Invoeringsbesluit.

Vraag 65

Deelt u de mening dat het principieel onjuist is dat het overgangsrecht nog moet worden ingevuld terwijl een aantal artikelen in het Bkl (5.63 tweede lid, 5.64) reeds vergunde situaties laten voortbestaan, waarbij hiermee de gestelde grens- en bovenwaarden worden overschreden? Waarom zijn in het kader van de grondwettelijke opdracht van verbetering van het leefmilieu en het uitgangspunt van ten minste het behoud van de kwaliteit van de leefomgeving toch al deze bepalingen opgenomen?

Antwoord 65

Het overgangsrecht dat zal worden opgenomen in de Invoeringswet, het Invoeringsbesluit en de Invoeringsregeling betreft het recht dat voortvloeit uit de stelselherziening. Daarnaast is er ook overgangsrecht dat deel uitmaakt van bestaand beleid. Daartoe behoren bijvoorbeeld regels die bepalen dat regels geen of een andere betekenis hebben voor activiteiten die al toegestaan waren op het moment dat de regel werd ingevoerd. Waar dergelijk overgangsrecht bestaat, zijn de regels daaromtrent in beginsel opgenomen in de basisbesluiten. In dit geval is er sprake van een beleidskeuze die in het verleden is gemaakt. De desbetreffende regels zijn, in afwachting van de uitkomsten van de evaluatie van de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv), beleidsneutraal overgenomen uit de Wgv en het Activiteitenbesluit milieubeheer.

Recent heeft de bestuurlijke werkgroep «Evaluatie van de regelgeving voor geurhinder ten gevolge van de veehouderij» een advies uitgebracht over de verbeteringen die in het Bkl kunnen worden aangebracht om de tekortkomingen in de werking van de huidige Wgv weg te nemen. Daarbij gaat de werkgroep ook in op hoe in de toekomst omgegaan zou moeten worden met reeds vergunde overbelaste situaties. Het kabinet zal uw Kamer nog dit jaar schriftelijk informeren over de reactie op de aanbevelingen van deze werkgroep en over de wijze van de mogelijke verwerking daarvan in het Bkl.

Vraag 66

Kunt u bij artikel 5.62 (geurbelasting zuiveringstechnische werken met een hoge geurbelasting) opnemen dat bij uitbreiding of wijziging altijd voldaan moet worden aan de gestelde grenswaarden en dat hier slechts met redenen omkleed en na bezwaarmogelijkheid voor omwonenden van mag worden afgeweken?

Antwoord 66

Artikel 5.62 van het ontwerp-Bkl bevat de beleidsneutrale voortzetting van artikel 3.5b, achtste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer (Abm). Dat artikel bevat een regeling voor twee categorieën bestaande zuiveringstechnische werken waarvan de geurbelasting rechtmatig hoger is dan de in het Abm opgenomen waarden voor die zuiveringstechnische werken. Evenals het Abm bevat het ontwerp-Bkl de regel dat bij een uitbreiding of wijziging van die zuiveringstechnische werken die uitbreiding of wijziging niet mag leiden tot een hogere geurbelasting dan de toegestane geurbelasting voorafgaand aan de uitbreiding of wijziging. Afwijking daarvan staat het Bkl alleen toe als zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen dit rechtvaardigen. Deze afwijking dient expliciet in het omgevingsplan te worden geregeld en dient te worden afgewogen en gemotiveerd. Omdat het een wijziging van het omgevingsplan betreft dient deze voorbereid te worden met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht en staat daartegen beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State open. De door de leden gevraagde regeling maakt dus al deel uit van de Omgevingswet en van het Bkl.

Vraag 67

Kan onder artikel 5.63 (geurbelasting door dierenverblijven et cetera) geregeld worden dat bij een overbelaste situatie deze dient te worden opgeheven en dat niet de overschrijding van de standaardnorm tot nieuwe norm wordt verheven? Is het niet zo dat de zorgplicht met zich meebrengt dat bij actualisatie van een vergunning, een melding of nieuwe revisievergunning de eis van toepassing van best beschikbare technieken (BBT) wordt gesteld op het gebied van geur?

Antwoord 67

In de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) is nu geregeld dat een veehouder altijd het recht heeft de geurbelasting tot op het niveau van de overbelaste situatie op te vullen. Daarnaast geldt op grond van de Wet milieubeheer de verplichting om de beste beschikbare technieken toe te passen. Deze verplichting wordt onder het huidige recht ingevuld in het kader van algemene regels (Besluit emissiearme huisvesting) en vergunningplicht. Uiteraard moet eventuele uitbreiding ook passen binnen de ruimtelijke regels van het bestemmingsplan.

Bij het opstellen van de instructieregels voor geur door veehouderijen in het ontwerp-Bkl is, in afwachting van de uitkomsten van de evaluatie van de Wgv, gekozen voor een beleidsneutrale omzetting hiervan. Recent heeft de bestuurlijke werkgroep «Evaluatie van de regelgeving voor geurhinder ten gevolge van de veehouderij» een advies uitgebracht over de verbeteringen die in het Bkl kunnen worden aangebracht om de tekortkomingen in de werking van de huidige Wgv weg te nemen. Daarbij gaat de werkgroep ook in op de wenselijkheid van een regeling zoals door de leden in het eerste deel van de vraag is gesuggereerd. Het kabinet zal uw Kamer binnenkort schriftelijk informeren over de reactie op de aanbevelingen en over de wijze van de mogelijke verwerking daarvan in het Bkl.

De instructieregels over geur door veehouderijen in het Bkl richten zich tot het omgevingsplan. Als in het omgevingsplan geurnormen worden gesteld die afwijken van de standaardwaarden uit het Bkl, moet daarbij altijd worden voldaan aan het vereiste van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Bij het stellen van regels over geurhinder in het omgevingsplan zal met het oog daarop rekening moeten worden gehouden met alle relevante belangen en dus ook met de belangen van bestaande veehouderijen. Net als onder de huidige regelgeving moeten inderdaad de beste beschikbare technieken worden toegepast. Het feit dat in het omgevingsplan een hogere waarde dan de standaardwaarde wordt gehanteerd doet daaraan niet af.

Vraag 68

Kunt u garanderen dat gemeenten geen ruimte wordt gelaten om over te gaan tot kleinere afstanden tot dierenverblijven dan onder de huidige wetgeving? Hoe doet u dat?

Antwoord 68

Het ontwerp-Bkl bevat een beleidsneutrale omzetting van de immissienormen en afstanden voor veehouderijen uit de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) en het Activiteitenbesluit milieubeheer (Abm). De mogelijkheden tot het aanhouden van kleinere afstanden tussen dierenverblijven en geurgevoelige gebouwen en locaties zijn onder het Bkl gelijk aan de mogelijkheden die de huidige regelgeving biedt. Het ontwerp-Bkl bevat, net zoals de Wgv en het Abm, aan te houden afstanden voor dierenverblijven waarvoor geen geuremissiefactor is vastgesteld en voor enkele specifieke categorieën geurgevoelige gebouwen. Van die afstanden

mag onder de huidige wetgeving onder voorwaarden worden afgeweken bij gemeentelijke geurverordening op grond van de Wgv. In het ontwerp-Bkl is in vergelijkbare mogelijkheden om in het omgevingsplan afwijkende afstanden vast te stellen voorzien (artikel 5.69). De huidige regelgeving kent daarnaast nog verdergaande mogelijkheden tot afwijking in de interim-wet stad-en-milieubenadering en Crisis- en herstelwet. Ook deze mogelijkheden komen in het ontwerp-Bkl terug in de vorm van mogelijkheden om het omgevingsplan in nog verdergaande afwijkende afstanden te voorzien (artikel 5.70). Vanzelfsprekend zijn deze afwijkmogelijkheden geclausuleerd en vergen deze een extra motivering. Overigens kan gemeld worden dat over de normering voor geur door veehouderijen, waaronder de te hanteren afstanden, de bestuurlijke werkgroep «Evaluatie van de regelgeving voor geurhinder ten gevolge van de veehouderij» recent een advies heeft uitgebracht. Het kabinet zal uw Kamer binnenkort schriftelijk informeren over de reactie op de aanbevelingen en over de wijze van de mogelijke verwerking daarvan in het Bkl.

Vraag 69

Klopt het dat onder artikel 5.67 (minimum afstandsnormen) de gemeenten de mogelijkheid krijgen om de minimumafstanden tot dierenverblijven – ten opzichte van de huidige normen – te verkleinen? Zo ja, waarom wordt deze ruimte geboden?

Antwoord 69

Artikel 5.67 van het ontwerp-Bkl bevat een zo veel mogelijk beleidsneutrale omzetting van de immissienormen en afstanden voor veehouderijen uit de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) en het Activiteitenbesluit milieubeheer (Abm). Daar waar verschillen bestaan tussen de regels in het Abm (artikel 3.119) en de Wgv (artikel 5), is aangesloten bij de regeling in het Abm. Het klopt dus niet dat deze bepaling de gemeenten ruimere mogelijkheden biedt om de minimumafstanden te verkleinen. Zie hierover ook het antwoord op vraag 68.

Vraag 70

Waarom wordt onder artikel 5.70 acceptabel gemaakt dat hogere waarden dan maximale waarden kunnen worden vastgesteld als zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere belangen dit rechtvaardigen? Waarom wordt hier afgeweken van het door u beloofde gelijkwaardige beschermingsniveau? Hoe verhoudt dit zich tot het aangenomen amendement-Smaling (Kamerstuk 33 962, nr. 150)?

Antwoord 70

Artikel 5.70 bewerkstelligt een mogelijkheid die vergelijkbaar is met het zogenoemde stap-3-besluit uit de huidige interim-wet stad-en-milieubenadering en de mogelijkheden die momenteel zijn opgenomen in de Crisis- en herstelwet. In de antwoorden op de vragen 39, 57 en 58 is hierop uitgebreid ingegaan. Korteheidshalve wordt naar die antwoorden verwezen. Het gebruik van de mogelijkheid van artikel 5.70 is begrensd door de in die antwoorden beschreven criteria.

Het gewijzigde amendement Smaling bewerkstelligt dat bij de evenwichtige toedeling van functies van locaties in ieder geval rekening wordt gehouden met het belang van het beschermen van de gezondheid. Dat belang speelt ook op dit moment al een rol in die bijzondere gevallen waarin een zogenoemd stap-3-besluit van de interim-wet stad-en-milieubenadering wordt overwogen of gebruik wordt gemaakt van de afwijkingsmogelijkheden van de Crisis- en herstelwet.

Vraag 71

Wanneer komt er duidelijkheid over artikel 5.1.5.2 over de Waddenzee en het waddengebied? Waarom is dit nog niet ingevuld?

Antwoord 71

Zoals aangegeven de brief van 25 mei jl. (Kamerstuk 33 962, nr. 186) zal via het Invoeringsbesluit een aantal onderwerpen worden geregeld die niet op tijd meegenomen kon worden in het huidige traject van het Bkl. Voor de Waddenzee en het waddengebied is dit vanwege de lopende evaluatie van de bepalingen hierover in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening. De planning is dat het Invoeringsbesluit in 2018 ter voorhang aan het parlement wordt aangeboden.

Vraag 72

Kan onder paragraaf 5.1.5 een instructieregel worden ingevoegd om te voorkomen dat landschappen van nationaal belang (landschapswaarden, -structuren, en -patronen van nationaal belang) aangetast zullen worden?

Antwoord 72

Het is juist dat paragraaf 5.1.5 geen instructieregel bevat die instrueert op het voorkomen van aantasting van landschappen van nationaal belang. Dat sluit aan bij het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur, waarin is overeengekomen dat het generieke landschapsbeleid als rijkstaak is vervallen en tot de autonome taken van de provincies behoort. Provincies voeren, rekening houdend met de doelstellingen van het Rijk, de regie over de integratie en afweging van ruimtelijke opgaven van provinciaal belang, waaronder derhalve de landschappen van nationaal belang. Landschappen zijn niet statisch van aard, maar onderdeel van de fysieke leefomgeving waarin steeds belangen dienen te worden afgewogen.

Wel is het beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden geborgd doordat dit belang in artikel 2.1, derde lid, van de Omgevingswet is opgenomen als één van de oogmerken die van belang kan zijn bij de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van de wet. Provincies en gemeenten kunnen met de omgevingsvisie, het gemeentelijke omgevingsplan en de provinciale omgevingsverordening invulling geven aan deze taak. De wijze waarop zij dit doen wordt grotendeels overgelaten aan de gemeenten en provincies. Het ontwerp-Bkl bevat wel een aantal instructieregels over de wijze waarop cultureel erfgoed en werelderfgoed moeten worden beschermd via het omgevingsplan. Aangezien het begrip «cultureel erfgoed» ook betrekking heeft op cultuurlandschappen, zoals historische verkavelingsstructuren met houtsingels of landgoederen, wordt met deze instructieregels ook het landschap beschermd.

Het landschapsbeleid wordt onderdeel van de Nationale Omgevingsvisie. Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 25.

Vraag 73

Waarom zijn hoofdtransportleidingen voor de transport van ruw water ten behoeve van de drinkwatervoorziening niet expliciet in het Bkl benoemd als buisleidingen van nationaal belang?

Antwoord 73

De instructieregels over bescherming van buisleidingen van nationaal belang vormen de juridische borging van het in de Structuurvisie Buisleidingen 2012–2035 neergelegde beleid (Kamerstuk 33 473, nr. 1, bijlage). Dat beleid is gericht op bescherming van buisleidingen met gevaarlijke stoffen die van nationaal belang zijn. De in het ontwerp-Bkl opgenomen instructieregels over buisleidingen voor het vervoer van

gevaarlijke stoffen hebben een functie in het kader van waarborgen van veiligheid. Het beleid van de Structuurvisie Buisleidingen 2012–2035 heeft daarom geen betrekking op regionale buisleidingen of leidingen voor niet-gevaarlijke stoffen, waaronder die voor drinkwater. Tegelijkertijd geldt dat voldoende ruimte moet worden vrijgehouden voor het duurzaam mogelijk maken van deze wijze van vervoer van gevaarlijke stoffen. Het bestaande beleid over buisleidingen van nationaal belang, zoals dat thans is vertaald in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening is daarmee beleidsneutraal opgenomen in het ontwerp-Bkl.

Dat de hoofdtransportleidingen voor het transport van ruw water niet expliciet in het ontwerp-Bkl zijn benoemd als buisleidingen van nationaal belang, doet niets af aan het feit dat drinkwatervoorziening een nationaal belang is. Het ontwerp-Bkl bevat regels om het drinkwaterbelang in brede zin te beschermen. Het gaat daarbij om omgevingswaarden, de water-toets, de instructieregels voor de provinciale omgevingsverordening (grondwaterbeschermingsgebieden), voor programma's en voor taken (peilbesluit en de verdringingsreeks) en beoordelingsregels voor de wateractiviteit.

De vraag naar een specifieke bescherming door het Rijk van bestaande buisleidingen voor ruw water en of een ruimtelijke reservering voor toekomstige buisleidingen maakt zoals aangegeven geen onderdeel uit van de Structuurvisie Buisleidingen 2012–2035. Op grond van artikel 2.3 van de wet geeft het Rijk alleen instructieregels wanneer dat noodzakelijk is. Het kabinet ziet op dit moment geen aanleiding om dergelijke instructieregels te stellen voor buisleidingen voor het transport van ruw water. Uiteraard kan, op grond van artikel 2.24 van de wet, dit type instructieregels in een latere fase worden gesteld als dat in de toekomst nodig mocht blijken.

Vraag 74

Artikel 7.4 geeft aan op welke rijkswateren de instructieregels met het oog op natuurbescherming niet gelden. Hoe wordt de bescherming van deze wateren onder het NNN geregeld?

Antwoord 74

Rijkswateren, zoals de Waddenzee, de Eems, de Dollard, het IJsselmeergebied, de Deltawateren, de grote rivieren en de Noordzee zijn onderdeel van het natuurnetwerk Nederland. Deze gebieden worden niet door de provincies aangewezen als natuurnetwerk Nederland, omdat zij vallen onder de verantwoordelijkheid van het Rijk.

De Waddenzee, de Eems, de Dollard, het IJsselmeergebied, de Deltawateren, de grote rivieren en delen van de Noordzee zijn onder de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn aangewezen als Natura 2000-gebied. Op deze rijkswateren is het beschermingsregime uit de Wet natuurbescherming van toepassing. De delen van de Noordzee die niet zijn aangewezen als Natura 2000-gebied vallen onder het integrale Noordzeebeleid en -beheer. Dat is uitgewerkt in het Nationaal Waterplan 2016–2021 (Kamerstuk 31 710, nr. 45, bijlage). Daarnaast worden rijkswateren op grond van de kaderrichtlijn water beschermd.

Voor de Waddenzee is in aanvulling op het beschermingsregime van de Wet natuurbescherming in de Derde Nota Waddenzee (Kamerstuk 26 431, nr. 95, bijlage) een specifiek regime uitgewerkt, waarbij de hoofddoelstelling is de duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap. In paragraaf 5.1.5.2 van het Bkl zullen hiervoor via het Invoeringsbesluit instructieregels worden opgenomen (zie ook het antwoord op vraag 71).

Vraag 75

Is het mogelijk om naast de kwalitatieve bescherming die in een omgevingsverordening wordt geborgd ook expliciet de ruimtelijke bescherming van het grondwater vanwege de waterwinning als instructie-regel op te nemen?

Antwoord 75

Ja. Daarbij zij aangetekend dat het onderscheid tussen «kwalitatieve bescherming» en «ruimtelijke bescherming» in het nieuwe stelsel niet gemaakt wordt. Het aangewezen gebied krijgt de functie grondwaterbeschermingsgebied en met het oog op die functie worden regels gesteld over activiteiten. Dat kunnen directe verboden zijn, zoals een verbod om te werken met schadelijke stoffen, of indirecte verboden, zoals een verbod op bepaalde bedrijfstakken. Artikel 4.2, tweede lid, van de Omgevingswet bevat als uitgangspunt dat dit soort regels in de vorm van instructieregels worden gesteld. Dat leidt tot de grootste duidelijkheid voor initiatiefnemers die op een bepaalde locatie activiteiten willen verrichten.

Vraag 76

Welke mate van rechtszekerheid biedt een omgevingsplan als de gemeente bij de vergunningverlening slechts naar het omgevingsplan moet kijken, maar het niet in acht moet nemen en er zonder motivering van mag afwijken?

Antwoord 76

De betekenis van het omgevingsplan bij de beoordeling van de omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten zal in het Bkl worden verduidelijkt: het omgevingsplan moet worden benut bij de beoordeling of de milieuverontreiniging door die vergunningplichtige milieubelastende activiteit significant is.

Dit betekent dat het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit zich bij de voorbereiding van het besluit rekenschap zal moeten geven van de desbetreffende regels in het omgevingsplan en in de motivering van de beslissing op de aanvraag duidelijk zal moeten maken op welke wijze deze regels de inhoud van het besluit hebben beïnvloed, ook als van die regels wordt afgeweken. Het kan altijd voorkomen dat de activiteit – ondanks dat de vergunning voor de milieubelastende activiteit wordt verleend – nog wel in strijd is met de regels van het omgevingsplan. In een dergelijk geval moet voor die activiteit ook een vergunning voor een afwijkactiviteit worden aangevraagd. Het omgevingsplan biedt in die zin dus rechtszekerheid voor belanghebbenden. Zonder die laatste vergunning kan immers niet worden afgeweken van het omgevingsplan. De beoordeling van de vergunning voor een afwijkactiviteit vereist eveneens een goede motivering. Het bevoegd gezag moet overigens de aanvrager erop wijzen als er nog andere vergunningen nodig zijn om de activiteit te kunnen verrichten (artikel 3:20 van de Algemene wet bestuursrecht).

Vraag 77

Hoe wilt u lozingen aanpakken die niet vergunningplichtig zijn en ook niet onder de regels van activiteiten vallen nu het principe van «verboden te lozen, tenzij» wordt opgeheven?

Antwoord 77

De Waterwet gaat inderdaad uit van «verboden te lozen, tenzij». Dat sluit echter niet aan op de wijze waarop lozingen daadwerkelijk zijn geregeld: verreweg de meeste lozingen zijn toegestaan en vallen onder algemene regels. De «tenzij» is de regel in plaats van de uitzondering; daarom draait de Omgevingswet het principe om en bepaalt de wet dat lozingen onder

algemene regels vallen tenzij er een vergunningplicht voor wordt ingesteld.

Lozingsactiviteiten op regionale wateren en rijkswateren die samenhangen met milieubelastende activiteiten zijn geregeld in de hoofdstukken 2 t/m 5 van het Bal. Daarmee zijn de meest bezwaarlijke lozingen geregeld. Voor rijkswateren zijn in de hoofdstukken 6 en 7 van het Bal aanvullende regels opgenomen voor de overige lozingen. Er zijn daarmee geen lozingen meer op rijkswateren die niet onder algemene regels of een vergunningplicht vallen. Voor de overige lozingen op regionale wateren zullen de waterschappen in de waterschapsverordening regels stellen. Om te zorgen dat zij daarbij de verplichtingen van de kaderrichtlijn water in acht nemen, is een instructieregel voor de waterschapsverordeningen opgenomen in het ontwerp-Bkl. Dat bevordert dat alle lozingen die verontreiniging kunnen veroorzaken ofwel onder algemene regels vallen, ofwel onder een vergunningplicht.

Vraag 78

Moeten bedrijven altijd inzichtelijk maken welke stoffen met welke eigenschappen worden geloosd? Op grond waarvan?

Antwoord 78

Bedrijven die vergunningplichtig zijn voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of zuiveringstechnisch werk of voor een milieubelastende activiteit (bij lozen op de riolering of in de bodem) moeten bij de aanvraag van die vergunning de nodige gegevens aanleveren, op grond waarvan het bevoegd gezag kan beoordelen of de activiteit past binnen het toetsingskader voor die vergunning. Deze indieningsvereisten zullen worden opgenomen in een ministeriële regeling op grond van artikel 16.55, tweede lid, van de Omgevingswet. Die regeling is nu nog in voorbereiding.

Bij milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten die onder de algemene regels van de hoofdstukken 2 t/m 5 van het Bal vallen is steeds een meldplicht ingesteld. Bij iedere melding is een afweging gemaakt over de te verstrekken gegevens. Die zijn in het Bal zo concreet mogelijk gemaakt, zodat voor zowel de initiatiefnemer als het bevoegd gezag duidelijk is wanneer de melding compleet is. Dat is nodig vanwege de rechtszekerheid – er geldt immers een verbod om binnen vier weken na indiening van een (complete) melding te starten met de activiteit. Waar nodig worden in het Bal gegevens gevraagd over de te lozen stoffen. Het is dus niet altijd nodig om alle stoffen te melden die worden geloosd; dat is alleen vereist bij activiteiten waar mogelijk stoffen worden gebruikt die er, gezien de potentiële effecten op bijvoorbeeld het ontvangende oppervlaktewater, toe doen.

Vraag 79

Hoe wordt bewaakt dat er voldoende preventieve randvoorwaarden gelden of preventieve maatregelen worden genomen bij activiteiten ter bescherming van de duurzame openbare drinkwatervoorziening?

Antwoord 79

Voor de drinkwatervoorziening wordt gebruik gemaakt van zowel grondwater als oppervlaktewater. De zorg voor het beschermen van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden is een provinciale taak op grond van artikel 2.17 van de Omgevingswet. Het ontwerp-Bkl bevat ter uitvoering van die taak de verplichting om regels te stellen in de omgevingsverordening voor activiteiten in dergelijke gebieden (artikel 7.10). Voor oppervlaktewaterlichamen ligt de zorg voor het beschermen van de chemische en ecologische waterkwaliteit bij de

waterbeheerder. De artikelen 4.7 en 4.12 van het ontwerp-Bkl regelen dat de maatschappelijke functie drinkwateronttrekking wordt opgenomen in de waterprogramma's. Op de waterwinlocaties uit oppervlaktewater gelden omgevingswaarden voor water dat voor menselijke consumptie wordt gebruikt. Via de programmaplicht van de provincies, waterschappen en het Rijk is geborgd dat er maatregelen worden genomen om deze omgevingswaarden te bereiken.

Het Rijk heeft op grond van de Omgevingswet een verantwoordelijkheid om te zorgen dat de nadelige gevolgen van activiteiten voor de bodem, het grondwater en het oppervlaktewater worden beheerst. Hieraan is invulling gegeven via de algemene regels en vergunningplichten voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten in het Bal. Deze algemene regels en vergunningplichten zorgen ook voor bescherming van grondwater en oppervlaktewater dat voor de openbare drinkwatervoorziening wordt gebruikt. De algemene regels omvatten de meest doeltreffende technieken die momenteel kunnen worden toegepast om emissies naar het grondwater en oppervlaktewater tegen te gaan. Als toch strengere regels nodig zijn om de drinkwaterwinning te beschermen, kan de provincie, het waterschap of de gemeente strengere eisen opleggen door maatwerkvoorschriften te stellen of maatwerkregels op te nemen in de omgevingsverordening, de waterschapsverordening of het omgevingsplan. Maatwerkvoorschriften en maatwerkregels kunnen immers gesteld worden om significante verontreiniging te voorkomen, en een dreigende overschrijding van bijvoorbeeld de omgevingswaarden voor water dat voor menselijke consumptie wordt gebruikt moet als significante verontreiniging worden beschouwd.

Vraag 80

Waarom ontbreken er in artikel 8.4 (toepassingsbereik en oogmerk) bepalingen over opsporing en winning inzake mijnbouw op land? Waarom hebben in het Bkl bepalingen over mijnbouw alleen betrekking op mijnbouw in of boven de bodem van oppervlaktewater?

Antwoord 80

Mijnbouw op het land wordt niet gereguleerd als de «mijnbouwactiviteit» maar primair als «milieubelastende activiteit». In het antwoord op vraag 2 is daar al op ingegaan. De omgevingsvergunning voor de «mijnbouwactiviteit» zoals die nu is opgenomen in de Omgevingswet en de AMvB's betreft niet de milieubelasting van de mijnbouw, maar alleen de locatiekeuze. Deze vergunning waarborgt dat vergunningplichtige mijnbouwactiviteiten in of boven de bodem van oppervlaktewater pas na een afwegingsmoment plaatsvinden op locaties waar andere functies aanwezig zijn, zoals scheepvaartroutes of militaire oefengebieden. Op land hoeft dit aspect niet met een vergunningvereiste gereguleerd te worden, omdat de besluitvorming over toedeling van functies aan locaties verloopt via een omgevingsplan, omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit of projectbesluit.

Het kabinet heeft in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstuk 33 962, nr. 12, blz. 253) al onderkend dat het ruim ogende begrip «mijnbouwactiviteit» verwarrend kan zijn. Daarom wordt in het kader van de Invoeringswet gezien of deze begripsomschrijving zal worden gewijzigd.

Vraag 81

Waarom is onder artikel 8.4 (beoordelingsregels mijnbouwactiviteit) geen definitie opgenomen van het begrip verkenningsonderzoek en ook geen verwijzing naar de definitie in de Mijnbouwwet?

Antwoord 81

De definitie van verkenningsonderzoek is opgenomen in de bijlage, onderdeel A, van de Omgevingswet en is op grond van de aanhef van dat onderdeel ook geldig voor de AMvB's. Die definitie verwijst naar de Mijnbouwwet.

Vraag 82

Moet onder artikel 8.14, eerste lid, sub a, b en c, niet het woord «minder» staan in plaats van «meer»? Het gaat daarbij toch om een minimale afstand?

Antwoord 82

In de onderdelen b en c moet inderdaad «minder» staan in plaats van «meer». Dit zal worden gecorrigeerd. In onderdeel a is er sprake van een geurimmissienorm en is «niet meer dan» wel op zijn plaats.

Vraag 83

Geldt er onder artikel 8.16 overgangsrecht ten aanzien van voor verzuring gevoelige gebieden in de omgevingsverordening? Of wordt geregeld dat de aangewezen gebieden in de Wet ammoniak en veehouderij (Wav) of provinciale verordeningen worden geacht te gelden als voor verzuring gevoelige gebieden waarop artikel 8.16 van toepassing is? Kan de aanwijzing van Wav-gebieden niet beter geregeld worden in omgevingsverordeningen in hoofdstuk 7?

Antwoord 83

Vanzelfsprekend zal ervoor gezorgd worden dat geen lacune in de regelgeving ontstaat als provincies bij inwerkingtreding van de Omgevingswet nog niet in de gelegenheid zijn geweest dit onderwerp te regelen in hun omgevingsverordening. Als dat overgangsrecht vereist zal dat worden opgenomen in de Invoeringswet of het Invoeringsbesluit.

Op grond van artikel 2, eerste lid, van de huidige Wav zijn provincies verplicht de gebieden aan te wijzen die als zeer kwetsbaar gebied worden aangemerkt. Vervolgens regelt die wet hoe de beoordeling van vergunningaanvragen verloopt. Het kabinet kiest ervoor om het beleid op het gebied van ammoniak en veehouderij over te laten aan de provincies, in aansluiting op de natuurtaak van de provincies. De provincies bepalen dus zelf of zij beleid voeren en welke instrumenten zij daarvoor inzetten. Bij deze keuze past het niet om in hoofdstuk 7 van het Bkl instructieregels te geven over het aanwijzen van zeer kwetsbare gebieden.

Vraag 84

Is het mogelijk om artikel 8.26 zo aan te passen dat, in lijn met artikel 14, eerste lid van de Richtlijn industriële emissies, alleen passende eisen aan de monitoring van emissies gesteld kunnen worden?

Antwoord 84

Verondersteld is dat de vraag artikel 8.25 van het ontwerp-Bkl betreft. Het voorstel om daarin aan te sluiten bij de terminologie van artikel 14, eerste lid van de richtlijn industriële emissies wordt overgenomen. In artikel 8.25, eerste lid, onder a, van het Bkl zal worden verduidelijkt dat het gaat om «passende eisen» voor monitoring.

Vraag 85

Zal de wijze waarop artikel 8.82 (geen intrekking als kan worden volstaan met een wijziging) is geformuleerd inhouden dat intrekking van een vergunning niet meer snel en efficiënt als sanctie kan worden gebruikt? Deelt u de mening dat door te kiezen voor deze formulering dit artikel zelfs

gebruikt kan worden om intrekking te voorkomen of uit te stellen? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 85

De bevoegdheid tot het intrekken van de vergunning als sanctie is geregeld in artikel 18.10 van de Omgevingswet. Het Bkl heeft geen betrekking op die bevoegdheid. Artikel 8.82 van het Bkl ziet dus niet op de intrekking bij wijze van sanctie, maar gaat over de intrekking van de vergunning met het oog op de belangen waarvoor de vergunning is verleend. Zo kan een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit worden ingetrokken als niet kan worden verzekerd dat de milieubelastende activiteit geen significante milieuverontreiniging veroorzaakt. Voordat tot intrekking over wordt gegaan zal in een dergelijke situatie altijd eerst moeten worden gekeken of kan worden volstaan met een wijziging van de vergunning, bijvoorbeeld het stellen van strengere emissiegrenswaarden. Het Bkl zal op dit punt verduidelijkt worden.

Vraag 86

Waarom is er niet voor gekozen om artikel 8.87 in verband met mogelijk verstreckende gevolgen vanwege voor meerdere uitleg vatbare onderzoeksresultaten met betrekking tot bijvoorbeeld veehouderij en gezondheid nader in te kaderen, bijvoorbeeld door een wetenschappelijke onderbouwing te vereisen?

Antwoord 86

Een bestuursorgaan moet een besluit tot wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning vanwege het treffen van passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid zorgvuldig voorbereiden. Artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht verplicht een bestuursorgaan om bij die voorbereiding de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen te vergaren. Daaruit volgt ook dat het bestuursorgaan dat voornemens is om op grond van artikel 8.87 voorschriften te wijzigen is gehouden tot een inventarisatie van recente wetenschappelijke inzichten.

Vraag 87

Kan beter inzichtelijk worden gemaakt hoe het stelsel doorwerkt, gelet op het gegeven dat voor verschillende onderwerpen niet is geregeld hoe de staat en/of ontwikkeling wordt gemonitord?

Antwoord 87

Voor een goed begrip van de regels over monitoring is het van belang een aantal zaken te benadrukken. In de eerste plaats zijn in het Bkl voornamelijk monitorings- en informatieverplichtingen opgenomen voor zover deze nodig zijn voor de implementatie of uitvoering van internationaal en Europees recht. De regels in hoofdstuk 10 van het ontwerp-Bkl vormen dan ook weerslag van deze verplichtingen met hun eigen achtergrond, doelstelling en diepgang. In de tweede plaats levert het Rijk aanzienlijk meer monitor- en evaluatie-inspanningen op het terrein van de fysieke leefomgeving dan in het Bkl is geregeld. Zo is in de wet al voorzien in periodiek wetenschappelijk onderzoek over de ontwikkeling van de kwaliteit van onderdelen van de fysieke leefomgeving. Deze taak is belegd bij het Planbureau voor de Leefomgeving. Bij ministeriële regeling zullen de verplichte onderwerpen hiervoor nog worden aangewezen. Daarnaast regelt de wet dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap periodiek een wetenschappelijk rapport uitbrengt, waarin de ontwikkeling van de staat van cultureel erfgoed en werelderfgoed wordt beschreven. Monitoring volgt ook veelal uit de taakopdracht aan bestuursorganen, zonder dat daarvoor een aparte monitorverplichting is opgenomen. Zo monitoren wegbeheerders de kwaliteit van de staat en werking van de

infrastructuur die zij in beheer hebben, als deel van hun wettelijke taak. Ook vinden er op allerlei terreinen evaluatieonderzoeken plaats zonder dat daartoe een wettelijke verplichting bestaat. Deze inspanningen leveren een forse bijdrage aan het inzicht in de kwaliteit van diverse onderdelen van de fysieke leefomgeving. Ze maken deel uit van de reguliere verantwoordingscyclus.

Hoofdstuk 10 van het ontwerp-Bkl geeft antwoord op de vraag welke wettelijk verplichte gegevens, voor welk doel, met welke frequentie, door wie verzameld en beschikbaar gesteld moeten worden. Meer in het bijzonder kunnen in het ontwerp-Bkl verschillende soorten informatieverplichtingen worden onderscheiden, die op uiteenlopende wijze bijdragen aan de doelen van de wet:

- In het ontwerp-Bkl zijn verplichtingen opgenomen over de monitoring van rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit, waterkwaliteit en zwemwaterkwaliteit. Als uit de monitorresultaten blijkt dat de omgevingswaarden overschreden dreigen te worden, dan is het verantwoordelijk bestuursorgaan verplicht een programma met maatregelen op te zetten.
- Het ontwerp-Bkl bevat ook monitorverplichtingen die voortvloeien uit beleidsdoelen die niet als omgevingswaarden zijn vormgegeven. Voorbeelden zijn monitoring van opkomende stoffen, de Europese monitoringsmechanisme-verordening voor broeikasgassen en klimaatverandering, de kaderrichtlijn mariene strategie en de nec-richtlijn. Deze monitorresultaten maken deel uit van de reguliere verantwoordingscyclus van het Rijk.
- Naast monitoring regelt het ontwerp-Bkl ook andere vormen van gegevensverzameling. Zo zijn er verplichtingen opgenomen tot het registreren van gegevens die kunnen worden gebruikt voor een deugdelijke besluitvorming, bijvoorbeeld het register voor externe veiligheid.
- Ook zijn er verplichtingen opgenomen die er op gericht zijn inzicht te bieden in specifieke onderdelen van het beleid. Zo biedt het PRTR-register inzicht in de emissies van grote individuele bedrijven. Dit register heeft ook een andere rol: het is een belangrijke bron voor de monitoring voor de nec-richtlijn. Het register omgevingsvergunningen rijksmonumentenactiviteit biedt een overzicht van de wijzigingen aan een monument. Op het terrein van werelderfgoed bevat het ontwerp-Bkl ook verplichtingen om te rapporteren over de ervaringen met de wettelijke en bestuurlijke voorzieningen en over ontwikkelingen die de instandhouding van een werelderfgoed bedreigen.
- Het ontwerp-Bkl bevat tot slot ook verplichtingen die nalevingsinformatie opleveren. Op grond van onder meer artikel 8.25 van het Bkl moet aan de omgevingsvergunning het voorschrift worden verbonden dat vergunninghouders aan het bevoegd gezag te rapporteren over de manier waarop ze voldoen aan de voorwaarden waaronder de vergunning is verleend.

Deze vraag is aanleiding om de inhoud en de verschillende functies van de monitorverplichtingen in de nota van toelichting bij het Bkl te verhelderen.

Vraag 88

Waarom worden stikstof en ammoniak niet genoemd, en dus niet gemonitord?

Antwoord 88

Stikstof wordt gemonitord in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). De regels over de PAS zullen met het Aanvullingsbesluit Natuur in vooral het Bkl worden opgenomen. De regels over de PAS in de Wet natuurbescherming en bijbehorende uitvoeringsregelgeving zijn

daarvoor de basis. Daartoe behoren ook de regels over monitoring. Zoals toegelicht in het antwoord op vraag 51 wordt uw Kamer betrokken bij de inhoud van dit Aanvullingsbesluit.

De monitoring van ammoniak is al opgenomen in het ontwerp-Bkl. Ammoniak is een van de stoffen die valt onder de richtlijn nationale emissieplafonds of de nec-richtlijn en de Pollutant Release and Transfer Register (PRTR)-verordening. Gegevens over de uitstoot worden verzameld in het Pollutant Release and Transfer Register. Dat is geregeld in paragraaf 10.2.6 van het ontwerp-Bkl. Over de ontwikkelingen met betrekking tot de emissieplafonds wordt gerapporteerd in nationale emissie-inventarisatie en de nationale emissieprognoses. Dat is geregeld in paragraaf 10.2.1 van het ontwerp-Bkl.

Vraag 89

Hoe wordt de bodemkwaliteit gemonitord? Hoe wordt geconstateerde bodemverontreiniging gevolgd? Wie is er verantwoordelijk bij grensoverschrijdende vervuilingen, zowel in het geval van gemeenten als provincies?

Antwoord 89

Bij de beantwoording van deze drie vragen wordt vooropgesteld, dat de (chemische) bodemkwaliteit enkel wordt gemonitord als er mogelijk sprake is van verontreiniging. Voor grondwaterkwaliteit bestaat een meetnet, dit is geregeld in het Bkl bij de monitoring van de waterkwaliteit. Ook wordt opgemerkt dat de huidige versies van de AMvB's betrekking hebben op preventie en nieuwe verontreinigingen. De benadering van bestaande (historische) verontreinigingen zal in het Aanvullingsbesluit bodem vorm krijgen.

Ten eerste bevatten de ontwerp-AMvB's regels over *monitoring en aanpak van eventuele nieuwe verontreiniging*. Monitoring van de bodemkwaliteit is in het ontwerp-Bal en ontwerp-Bkl als volgt geregeld. Bij de beëindiging van een bodembedreigende activiteit is in het Bal het uitvoeren van een bodemonderzoek verplicht gesteld (zie paragraaf 5.2.1 van het ontwerp-Bal). In het rapport van het bodemonderzoek moet als de bodem wordt hersteld onder meer worden aangegeven op welke wijze en in welke mate dit gebeurt. Verder is geregeld dat het publiek geïnformeerd wordt over de maatregelen (artikel 10.36 van het ontwerp-Bkl). In het Bal is verder bepaald dat als de bodem is verontreinigd, binnen zes maanden na het toezenden van het rapport van het bodemonderzoek aan het bevoegd gezag de bodemkwaliteit hersteld moet zijn. Op deze wijze wordt de geconstateerde bodemverontreiniging gevolgd.

Het ontwerp-Bal en -Bkl regelen niet de monitoring en het volgen van *historische bodemverontreiniging*. Op grond van de huidige Wet bodembescherming worden alle thans bekende historische verontreinigingen gesaneerd als ze volgens de huidige voorwaarden als spoedeisend worden beschouwd. Het is de verwachting dat de bodemsaneringsoperatie zoals deze eind jaren '80 van de vorige eeuw is gestart rond 2020 kan worden afgerond. Voor de aanpak van deze spoedeisende verontreinigingen die niet vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen worden afgerond, wordt via het invoeringsspoor overgangsrecht opgenomen.

De overige verontreinigingen kunnen worden ontdekt tijdens bodemonderzoek ten behoeve van een voorgenomen activiteit waarbij de bodemkwaliteit relevant is, bijvoorbeeld het bouwen van een woning. Als bij een voorgenomen activiteit een historische bodemverontreiniging wordt ontdekt, wordt op dat moment beoordeeld of en zo ja welke maatregelen

noodzakelijk zijn (monitoring dan wel aanpak van de bodemkwaliteit of een andere maatregel). Dit wordt verder uitgewerkt in het Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet. De inpassing van kennis over bodemkwaliteit in het digitaal stelsel moet nog plaatsvinden en krijgt mede vorm via het Invoeringsbesluit en het Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet.

De derde deelvraag betreft *grensoverschrijdende verontreinigingen*. Bij grensoverschrijdende verontreinigingen gaat het meestal om in het grondwater opgeloste, zogenoemde «mobiele» verontreinigingen. Grondwater houdt zich niet aan (letterlijke en figuurlijke) grenzen. Het is één van de aspecten die, in lijn met de systematiek van de Omgevingswet, door de verschillende betrokken partijen gezamenlijk opgepakt moeten worden. De provincies sturen op de kwaliteit van watersystemen via maatregelen in het regionale waterprogramma, dat wordt uitgevoerd door de waterschappen. Zij werken daarbij samen met de gemeenten, die kennis kunnen hebben van lokale verontreinigingen die relevant zijn voor de regionale aanpak.

In het Aanvullingsbesluit bodem wordt deze aanpak in overleg met IPO, VNG en UVW verder uitgewerkt in relatie tot historische grondwaterverontreinigingen.

Vraag 90

Wat zijn de gevolgen van het loslaten van het begrip inrichting voor de werkzaamheden van de agrarische sector in het buitengebied ten aanzien van geluid? Welke gevolgen heeft dit voor de tijdstippen waarop bijvoorbeeld oogstwerkzaamheden kunnen plaatsvinden?

Antwoord 90

Volgens het ontwerp-Bkl zal een gemeente regels moeten stellen voor «bedrijfsmatige activiteiten». Door het loslaten van het begrip inrichting ontstaat daarmee ook een verplichting tot het stellen van regels over mobiele activiteiten, zoals oogstwerkzaamheden of het spelen van een draaiorgel. Inmiddels is onderkend dat die verplichting te ruim is en daarom zal de regering in de versie van het Bkl die wordt voorgelegd voor advisering aan de Afdeling advisering van de Raad van State een smallere opdracht aan de gemeenten meegeven. Daardoor kunnen gemeenten in gevallen waarin dat zinvol is kiezen voor het reguleren van geluid van mobiele activiteiten, maar hoeft dat niet waar dat geen toegevoegde waarde heeft.

Vraag 91

Hoe wordt ervoor gezorgd dat, gelet op het feit dat het begrip inrichting, met zijn rijke jurisprudentie, wordt vervangen door het begrip activiteit en dat een inrichting die meerdere, niet-functioneel samenhangende activiteiten uitvoert, dus uiteen kan vallen in meerdere activiteiten, dit opknippen van het begrip inrichting niet leidt tot meer hinder of milieulast? Of blijven de normen gelden voor de gehele voormalige inrichting in plaats van per activiteit?

Antwoord 91

In het geval waar de leden naar verwijzen gaat het om twee activiteiten zonder enige functionele relatie, zoals een glastuinbouwbedrijf waarbij inmiddels naast teelt van gewassen een aantal oude kassen wordt gebruikt voor stallen en onderhouden van caravans, en een ander deel als feestlocatie. Voor de regels die betrekking hebben op preventieve maatregelen en toepassing van beste beschikbare technieken is het in deze situatie niet van belang, of de activiteiten als één geheel, of als twee of meer activiteiten worden gezien.

Onder het huidige recht maakt het voor de beoordeling van de gevolgen voor de leefomgeving uit of meerdere activiteiten zonder functionele samenhang apart worden gezien of als een geheel. Bepaalde gevolgen worden namelijk per inrichting beoordeeld. Dit kan echter tot ongewenste situatie leiden. Zo zou het onder de huidige regels met betrekking tot bijvoorbeeld geluidhinder kunnen uitmaken, of er sprake is van één inrichting of niet. Dat zou er toe kunnen leiden dat bij splitsing van het bedrijf (het gaat immers om functioneel niet samenhangende activiteiten, die net zo goed door meerdere bedrijven zouden kunnen worden uitgevoerd) andere regels voor de geluidbelasting van de omgeving zouden gaan gelden met mogelijk meer hinder, terwijl aan de activiteiten zelf niets zou veranderen. Andersom zou het kunnen zijn, dat als de twee bedrijven zouden samengaan, zonder dat de activiteiten veranderen, strengere geluidregels zouden gaan gelden.

In het nieuwe stelsel is ervoor gekozen om de immissies (zoals de geluidbelasting op een gevoelig object) via het omgevingsplan te reguleren. In dat omgevingsplan kunnen de geluidregels aan bepaalde locaties worden gekoppeld, waardoor ze niet meer afhankelijk zijn van het splitsen of samenvoegen van bedrijven of bedrijfsonderdelen.

Uiteraard zal het overgangsrecht er in voorzien, dat geen ongewenste effecten bij inwerkingtreding optreden.

Vraag 92

Op welke criteria zijn de omgevingswaarden gebaseerd? In welke mate zijn de adviezen van de Gezondheidsraad en de WGO meegenomen?

Antwoord 92

Verwezen wordt naar de antwoorden op vraag 5 (criteria voor omgevingswaarden) en vraag 13 (advies van de Gezondheidsraad).

Vraag 93

Op welke manier wordt gecommuniceerd op welke manieren de monitoring van de verschillende omgevingswaarden wordt geregeld? En op welke manier relevante actoren toegang hebben?

Antwoord 93

Over de monitoring zal hoofdzakelijk worden gecommuniceerd via websites die op de verschillende doelgroepen zijn afgestemd. Te denken valt aan de Atlas Leefomgeving of een eventuele opvolger hiervan. Op deze websites zullen de publiekssamenvattingen van de periodieke rapportages over de ontwikkelingen bij de omgevingswaarden worden gepresenteerd. Afgestemd op de verschillende doelgroepen zullen de resultaten worden gepresenteerd, achterliggende wettelijke regeling en technieken van de monitoring uitgelegd en de cijfers en rapportages over de verschillende jaren ontsloten, ook in de vorm van open data. Bij de stapsgewijze ontwikkeling van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) wordt bekeken welke verbeteringen integratie van deze communicatie in dit stelsel oplevert. De manier van monitoring wordt deels in het Bkl, maar vooral bij ministeriële regeling geregeld.

Vraag 94

Is het mogelijk dat een gemeente besluit een «ambitieuze» geluidsnorm stelt (in aanvulling op de rijksomgevingswaarden) en daarmee de mogelijkheid van het plaatsen van windmolens uit te sluiten?

Antwoord 94

Het ontwerp-Bkl bevat een standaardimmissienorm voor geluidbelasting van geluidgevoelige woningen of locaties door windturbines. De norm is

momenteel opgenomen in Activiteitenbesluit milieubeheer. In een omgevingsplan kan de gemeenten alleen andere immissienormen opnemen in verband met cumulatie van geluid van windturbines of bijzondere lokale omstandigheden (zie artikel 5.50, tweede en derde lid, van het ontwerp). Ook onder de Wet ruimtelijke ordening is het nu mogelijk windturbines uit te sluiten of aan de vestiging daarvan voorwaarden te verbinden (de zogenoemde voorwaardelijke bestemming) voor zover die voorwaarden de regels van het Activiteitenbesluit niet doorkruisen.

Voor de aanleg van windturbineparken met een vermogen van 100 MW of meer is het onder de Omgevingswet verplicht het instrument projectbesluit in te zetten. Voor windturbineparken van een geringere omvang kan het instrument projectbesluit worden ingezet. Voor de bevoegdheidsverdeling wordt verwezen naar het antwoord op vraag 17 over het Omgevingsbesluit. Die verplichting komt overeen met nu geldende coördinatieregeling uit de Wet ruimtelijke ordening. Bij die projectbesluiten moet de provincie of het Rijk een zelfstandige afweging maken, waarbij de gemeentelijke beperkende regels zo nodig terzijde kunnen worden gesteld. Verder biedt de Omgevingswet de provincies de mogelijkheid om instructieregels te stellen die ertoe strekken om de realisatie van duurzame energie(projecten) te bevorderen. Die kunnen ook de bevoegdheid inperken voor gemeenten om op bepaalde locaties (bijvoorbeeld zoekgebieden) blokkerende regels in het omgevingsplan op te nemen.

Vraag 95

Wanneer wordt de omgevingswaarde voor koolstofdioxide (CO₂) alsnog opgenomen, nu de motie-Van Tongeren c.s. (Kamerstuk 33 962, nr. 142) is aangenomen?

Antwoord 95

Of een omgevingswaarde voor CO₂ het meest geëigende instrument is om tot reductie te komen, is mede afhankelijk van de langetermijndoelstellingen voor energietransitie, waarover het kabinet nog dit jaar met voorstellen zal komen. Hierbij is ook van belang op welke wijze de afspraken van Parijs worden doorvertaald naar het niveau van de EU-lidstaten. Vooruitlopend hierop wil het kabinet nu geen omgevingswaarde voor CO₂ voorstellen. Zie in dit verband ook het antwoord op vraag 1.

Vraag 96

Kunnen decentrale overheden locatiespecifieke maatwerkregels stellen voor activiteiten die soepeler zijn dan de algemene regels, zoals de omgevingswaarden die gelden voor oppervlaktewater waarvan drinkwater wordt gemaakt?

Antwoord 96

Een omgevingswaarde is geen algemene rijksregel voor een activiteit, zoals de regels in het Bal en Bbl, maar een in regelgeving vastgelegd beleidsdoel, opgenomen in het Bkl. Decentrale overheden hebben niet de bevoegdheid om via maatwerkregels soepeler te zijn dan een omgevingswaarde. In het Bkl zijn wel mogelijkheden opgenomen om uitzonderingen te maken op de omgevingswaarden voor waterkwaliteit, maar alleen als dat in overeenstemming is met de strikte eisen die de kaderrichtlijn water daaraan verbindt. Een van die eisen is dat de toestand van het oppervlaktewaterlichaam niet achteruit gaat. De uitzonderingen moeten worden opgenomen en gemotiveerd in het nationale waterprogramma, als het rijkswateren betreft, of in het regionale waterprogramma, als het regionale wateren betreft.

Maatwerkregels kunnen de algemene rijksregels voor activiteiten in het Bal nader invullen, of er van afwijken door strengere of soepelere regels te stellen. Daarbij zijn de decentrale overheden gehouden aan de opdracht in de Omgevingswet om het oogmerk en de strekking van de algemene regels in acht te nemen, die zijn opgenomen in paragraaf 4.3.2 van die wet. Het stellen van maatwerkregels is dus geclausuleerd. De decentrale overheden moeten bij het stellen van die regels onder meer zorgen dat alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging worden getroffen en dat geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt. Maatwerkregels kunnen overigens niet gesteld worden voor lozingsactiviteiten in de rijkswateren, waar zich diverse innamepunten voor drinkwater bevinden.

Vraag 97

Is het bij een programmatische aanpak wel mogelijk om soepelere (de)centrale regels te stellen dan de algemene regels?

Antwoord 97

Als voor een bepaald aspect van de leefomgeving (bijvoorbeeld de milieukwaliteit met betrekking tot een bepaalde stof) een programmatische aanpak geldt, zal op dat aspect veelal sprake zijn van een overbelastte situatie, waardoor eerder het stellen van strengere (de)centrale regels dan de algemene rijksregels voor de hand ligt. Bovendien moeten de regels ook bij een programmatische aanpak voldoen aan het vereiste van toepassing van passende preventieve maatregelen en beste beschikbare technieken. De emissiegrenswaarden die in het ontwerp-Bal zijn opgenomen, zijn in de meeste gevallen een invulling daarvan.

Toch is het stellen van een soepelere decentrale regel niet helemaal uitgesloten. Stel dat bijvoorbeeld een programmatische aanpak in een bepaald gebied zou worden gevolgd met betrekking tot het gehalte aan bepaalde stikstofverbindingen in het oppervlaktewater. Het is denkbaar dat in dat geval toch een maatwerkvoorschrift met betrekking tot de emissiegrenswaarden zou kunnen (blijven) gelden, waarmee een hogere emissiegrenswaarde dan die in artikel 4.605 van het ontwerp-Bal zou worden toegestaan. Dit kan alleen als voldaan zou worden aan artikel 4.606 van het ontwerp-Bal, dat de mogelijkheden van maatwerk afbakt, en de soepelere regel (tijdelijk) in de programmatische aanpak zou passen.

Vraag 98

Kan nogmaals uiteengezet worden hoe de inzet op Europees bronbeleid ten aanzien van luchtkwaliteit op rijksniveau zich verhoudt tot de mogelijkheid van gemeenten om zelf normen te stellen aan de luchtkwaliteit voor reeds vastgestelde Europese normen? Met welke kaders en voorschriften dienen zij rekening te houden?

Antwoord 98

De inzet van het Rijk op Europees bronbeleid voor luchtkwaliteit richt zich onder meer op (verdere) aanscherping van de normen voor de uitstoot van wegverkeer en de scheepvaart. Zie hierover de kamerbrief Actieplan luchtkwaliteit van 26 november 2015 (Kamerstuk 30 175, nr. 223).

Europees bronbeleid voor voertuigen is de afgelopen jaren, ondanks de verschillen die er zijn tussen theoretische en praktijkemissies van voertuigen, een effectieve manier geweest om bij te dragen aan een landelijke daling van de concentraties stikstofdioxide en fijnstof, en daarmee aan een daling van het aantal overschrijdingen van de Europese grenswaarden.

Decentrale bestuursorganen krijgen de mogelijkheid om een decentrale omgevingswaarde te stellen ter aanvulling of aanscherping van de rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit (die aansluiten op de Europese normen). Binnen de criteria die de wet daaraan stelt, staat het decentrale bestuursorganen vrij om een hoger niveau van bescherming van de leefomgeving na te streven dan de Europese normen. Voor een beschrijving van de kaders en voorschriften waarmee decentrale bestuursorganen rekening dienen te houden wordt verwezen naar het antwoord op vraag 99.

De inzet op Europees bronbeleid draagt bij aan het verder verlagen van de achtergrondconcentraties, ook op locaties waar aan de Europese normen wordt voldaan. Daarmee kan het Europees bronbeleid ook bijdragen aan het realiseren van eventuele decentrale omgevingswaarden die een aanscherping zijn van de rijksomgevingswaarden.

Vraag 99

Decentrale bestuursorganen kunnen, begrensd door de doelen van de wet, een hoger kwaliteitsniveau nastreven dan Europees of nationaal voorgeschreven: kan dit nader worden toegelicht? Welke voorwaarden zijn hier precies aan verbonden voor deze bestuursorganen? Hoe wordt hiermee tegemoetgekomen aan de doelstelling om de fysieke leefomgeving niet alleen te beschermen, maar ook te benutten? Hoe wordt voorkomen dat overenthousiaste decentrale bestuursorganen hun inwoners gaan opzadelen met onmogelijke normen en daaruit volgende onmogelijke maatregelen?

Antwoord 99

Artikel 2.1, eerste lid, van de wet bepaalt dat bestuursorganen hun taken en bevoegdheden uitoefenen met het oog op de doelen van de wet, zoals die in artikel 1.3 van de wet zijn vastgelegd. Daaronder valt ook het in stand houden van een gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Daar waar een decentraal bestuursorgaan de ambitie heeft de kwaliteit te verbeteren tot een niveau dat hoger is dan de nationale standaardwaarde gelden inderdaad een aantal randvoorwaarden.

Voor de rijksomgevingswaarden bevat het ontwerp-Bkl de regel dat provincies strengere omgevingswaarden mogen stellen voor waterkwaliteit, luchtkwaliteit en zwemwaterkwaliteit. Gemeenten mogen alleen strengere omgevingswaarden stellen voor luchtkwaliteit. Bij de vaststelling van omgevingswaarden door de provincie dient er sprake te zijn van een provinciaal belang dat niet op doelmatige wijze door de gemeente kan worden behartigd. Wanneer de provincie de medewerking van gemeentebesturen of waterschappen vordert, moeten op grond van de Provinciewet (artikel 148) de kosten die daar aan verbonden zijn aan hen worden vergoed.

Als een omgevingswaarde wordt vastgesteld, moet een bestuursorgaan op grond van artikel 2.10, tweede lid, van de Omgevingswet onderbouwen welke taken en bevoegdheden ingezet worden om de omgevingswaarde te verwezenlijken. Omgevingswaarden op gemeentelijk of provinciaal niveau zijn alleen zinvol wanneer activiteiten of bronnen die de omgevingswaarde beïnvloeden binnen het grondgebied van die overheid liggen en zij deze bronnen ook kunnen beïnvloeden. Omgevingswaarden die daaraan niet voldoen, zijn ondoelmatig. Het opnemen daarvan in het omgevingsplan of de omgevingsverordening is daarmee in beginsel niet passend.

Ook voor het geluid en trillingen van bedrijfsmatige activiteiten en geur van veehouderijen wordt in het Bkl aan gemeenten ruimte geboden een andere waarde te kiezen dan de standaardwaarden die in het Bkl als instructieregels voor het omgevingsplan zijn opgenomen. Deze kan zowel soepeler als strenger zijn, afhankelijk van de aard van het gebied.

Decentrale bestuursorganen kunnen de ruimte die het Rijk biedt om eigen omgevingswaarden of regels voor activiteiten te stellen niet onbeperkt inzetten. Flexibiliteit is er altijd op gericht om de doelen van de wet te dienen, dus een evenwicht tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Provincies en gemeenten moeten hun keuzes zorgvuldig maken en haar besluit motiveren, zoals vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht. Provincies en gemeenten hebben die verantwoordelijkheid al decennia lang. Er is naar de mening van het kabinet geen aanleiding voor een vrees dat «overenthousiaste decentrale bestuursorganen hun inwoners gaan opzadelen met onmogelijke normen en regels en daaruit volgende onmogelijke maatregelen».

Vraag 100

Hoe wordt voorkomen dat gemeenten omgevingswaarden vaststellen voor (grensoverschrijdende) zaken waar gemeenten geen invloed op uit kunnen oefenen en waarbij zij ook de resultaten van hun inzet niet kunnen monitoren, zoals een gemeentelijke omgevingswaarde voor CO₂?

Antwoord 100

De regelgevende bevoegdheid van gemeenten is territoriaal begrensd. Dat geldt ook voor de provincies en het Rijk en vloeit voort uit artikel 124 van de Grondwet. Een algemeen verbindend voorschrift is alleen verbindend ten aanzien van het grondgebied waarbinnen de betreffende volksvertegenwoordiging het heeft uitgevaardigd. Dus ook een omgevingswaarde die is vastgesteld door een gemeente geldt vanwege het territoriumbeginsel alleen voor de bestuursorganen van die gemeente. Hieruit vloeit dus voort dat een omgevingswaarde van een gemeente geen verplichtingen kan opleggen aan bestuursorganen van naburige gemeenten.

Het kabinet gaat ervan uit dat geen decentrale omgevingswaarden zullen worden vastgesteld waarbij onrealistische doelen worden gesteld, met bijbehorende monitor- en programmaverplichtingen en bijbehorend afbreukrisico, of waarvan op voorhand kan worden vastgesteld dat die niet door de betrokken bestuursorganen zelf kan worden bewerkstelligd.

Vraag 101

Bent u van mening dat het openstellen van de mogelijkheid voor luchtkwaliteit (Afdeling 4.5 over de PAS), ook ten aanzien van stikstof, alleen acceptabel is wanneer wordt voorkomen dat bestuursorganen daardoor de gelegenheid krijgen om gedurende de programmaperiode meer vervuiling toe te staan, terwijl niet is geborgd dat bij voorgenomen maatregelen ook werkelijk grenswaarden worden bereikt? Deelt u de mening dat vanwege handhaafbaarheid de programmaperiode beperkt dient te zijn tot een maximum van zes jaar, met een sluitend stelsel van tussentijdse monitoring en bijstelling?

Antwoord 101

De regels over de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) zullen met het Aanvullingsbesluit Natuur in vooral het Bkl worden opgenomen. De regels over de PAS in de Wet natuurbescherming en bijbehorende uitvoeringsreggeving zijn voor die opname de basis. Daartoe behoren ook de regels over het vereiste tot het nemen van maatregelen, het verdelen van ontwikkelingsruimte, de programmaperiode en monitoring. Zoals

toegelicht in het antwoord op vraag 51 wordt uw Kamer betrokken bij de inhoud van dit Aanvullingsbesluit.

Vraag 102

Klopt het dat de instructieregels voor de PAS en de beoordelingsregels voor de flora- en fauna-activiteit en de Natura 2000-activiteit worden ingevoegd via het voorziene Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet? Naar verwachting zullen via dat aanvullingsbesluit nog andere wijzigingen in het Bkl worden aangebracht. Het streven is om het aanvullingsbesluit tegelijk in werking te laten treden met de andere onderdelen van het nieuwe stelsel. Kan worden aangegeven op welke mogelijke wijzigingen in dit besluit wordt gedoeld?

Antwoord 102

Deze regels worden in beginsel beleidsneutraal met het Aanvullingsspoor Natuur in het omgevingsstelsel opgenomen. Een voorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet is op dit moment in voorbereiding en zal binnenkort onderwerp zijn van een consultatieronde. Naar verwachting zal dit wetsvoorstel in de tweede helft van 2017 of begin 2018 bij uw Kamer worden ingediend. Het aanvullingswetsvoorstel voorziet in wijzigingen van de Omgevingswet om te verzekeren dat die wet straks over de nodige bevoegdheden en instrumenten beschikt op het vlak van de bescherming van natuur.

De meeste inhoudelijke regels ter bescherming van de natuur die nu zijn opgenomen in de Wet natuurbescherming en het Besluit natuurbescherming, waaronder de regels over de programmatische aanpak stikstof (PAS), de beoordelingsregels voor Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten, instructieregels over onder meer het nemen van instandhoudingsmaatregelen en het vaststellen van aanwijzingsbesluiten, zullen straks in het stelsel van de Omgevingswet een plaats krijgen in drie van de vier algemene maatregelen van bestuur van de Omgevingswet (Bal, Bkl en Omgevingsbesluit) via een «Aanvullingsbesluit natuur». In het antwoord op vraag 51 is aangegeven hoe uw Kamer betrokken wordt bij het Aanvullingsbesluit.

De regels met een uitvoeringstechnisch karakter zullen onderdeel worden van de ministeriële regeling van de Omgevingswet, via een «Aanvullingsregeling natuur».

Vraag 103

Krijgen gemeenten aanvullende mogelijkheden voor het stellen van aanvullende normen in het kader van de PAS? Of kunnen besluiten uit de omgevingsvisie lokaal invloed hebben op de toekomstige ontwikkelruimte in de PAS? Hoe wordt rekening gehouden in de lokale en provinciale omgevingsvisie met de PAS? Hoe worden de nationale belangen en projecten van nationaal belang hierin meegenomen?

Antwoord 103

In het antwoord op de vragen 51, 101 en 102 is ingegaan op de opname van de regels over de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) met het Aanvullingsbesluit Natuur in vooral het Bkl. Korte tijdshalve wordt naar deze antwoorden verwezen.

In een omgevingsvisie leggen Rijk, provincies en gemeenten het strategische omgevingsbeleid vast voor de lange termijn. Het is goed denkbaar dat provincies en gemeenten om die reden in hun omgevingsvisie ook aandacht besteden aan de vraagstukken omtrent stikstof. Daarbij zullen zij wel rekening houden met de regels en afspraken zoals die gelden in het kader van de PAS.

Vraag 104

Is er bij monitoring van het omgevingsstelsel ook gedacht aan de effecten voor landschappen in verband met naleving van het Europese Landschapsverdrag (waarin is vastgelegd dat veranderingen in het landschap moeten worden gevolgd)?

Antwoord 104

Ja, er is gedacht aan monitoring van de effecten voor landschappen in verband met het Europees Landschapsverdrag. Aan de verplichting tot het volgen van veranderingen in het landschap wordt voldaan door de tweejaarlijkse monitoring van de staat van de natuur en het landschap in de Balans van de Leefomgeving van het Planbureau voor de Leefomgeving (Kamerstuk 29 200, nr. 43). Een andere bron die voorziet in informatie over landschapsveranderingen is het Landschapsobservatorium dat LandschappenNL heeft opgericht. Dit wordt ook genoemd in de recent verschenen Landschapsbrief van de staatsecretaris van Economische Zaken: «Deze maatschappelijke organisatie is gestart met het Landschapsobservatorium, waar vooral bestaande gegevens worden verzameld om zo een beeld te krijgen van de ontwikkeling van het Nederlandse landschap. Ook gegevens vanuit landelijke monitoringsprogramma's zoals van het Planbureau van de Leefomgeving en de Rijksdienst van het Cultureel Erfgoed (Erfgoedmonitor/Monitor Cultuurlandschap) vormen een belangrijke basis van het gegevensbestand.» (Kamerstuk 33 576, nr. 89).

Voorts heeft het kabinet uw Kamer bij brief van 15 mei 2014 geïnformeerd over het advies van de Rijksadviseur Landschap en Water over de wijze waarop het Rijk uitvoering kan geven aan het Europees landschapsverdrag (Kamerstuk 30 825, nr. 211). In deze brief is aangegeven dat het monitoren onderdeel is van de verantwoordelijkheid voor het landschap, die bij de provincies en gemeenten ligt. Ook op provinciaal en gemeentelijk niveau vindt gegevensverzameling plaats. Bij deze gegevensverzameling zijn intermediaire organisaties betrokken.

Vraag 105

Kan worden toegelicht op welke wijze het belang van gezondheid wordt gewogen? Wordt dit belang zwaarder of even zwaar meegewogen als onderdeel van het afwegingskader? Hoe wordt tot deze vaststelling van de mate van gewicht gekomen? Welke normeringen en criteria worden hierbij gehanteerd?

Antwoord 105

Gezondheid is één van de belangen in de fysieke leefomgeving, die met de Omgevingswet meer expliciet kan worden meegewogen dan in het huidige stelsel. Een gezonde en aantrekkelijke woon- en werkomgeving is van belang voor burgers en is voor bedrijven een belangrijke vestigingsplaatsfactor. Het onderwerp gezondheid komt terug in alle AMvB's. Net als in het huidige stelsel stelt het Rijk in algemene regels of bij de instructieregels grenzen voor de milieuaspecten en voor activiteiten die een duidelijk gezondheidseffect kunnen hebben.

In de algemene regels (ontwerp-Bal en -Bbl) heeft het Rijk gezondheidsbescherming meegenomen bij de door Rijk geregelde activiteiten.

Het ontwerp-Bkl bevat onder andere regels met oog op het beschermen van de gezondheid. Er zijn met omgevingwaarden, instructieregels en beoordelingsregels grenzen gesteld aan de maximale blootstelling aan bijvoorbeeld lucht- en waterverontreiniging en geluidbelasting. Deze regels vormen de randvoorwaarden waarbinnen de afweging van gezondheid aan het bevoegd gezag is. Het gaat dan om een evenwichtige

afweging van alle belangen op het gebied van de leefomgeving. Daarvoor gelden de beginselen van behoorlijk bestuur die zijn verankerd in de Algemene wet bestuursrecht. Bij amendement is bovendien expliciet bepaald dat bij de toedeling van functies aan locaties, zoals dat gebeurt in een omgevingplan, rekening gehouden moet worden met de gezondheid.

Het ontwerp-Bkl bevat voor deze afweging binnen de grenzen van de randvoorwaarden geen verdere normering of criteria. In het kader van de implementatie van het nieuwe stelsel zal in overleg met de andere overheden worden bekeken of er behoefte is aan een handreiking of andere beslissingsondersteunde instrumenten. Het bevoegd gezag kan in ieder geval gebruik maken van bestaande afwegingskaders en instrumenten zoals Nederlandse beoordelingskader gezondheid en milieu, de instrumenten zoals Gezondheid Effect Screening (GES) en milieuGezondheidsrisicoindicator (MGR).

Vraag 106

Op welke wijze wordt asbestregelgeving in de Omgevingswet en bijbehorende besluiten overkoepelend benaderd? Worden hiermee verschillende asbestsaneringsregels samengevoegd dan wel gegroepeerd opgenomen? Zo nee, waarom is deze herziening niet aangegrepen om de bestaande wet- en regelgeving ten aanzien van de asbestproblematiek eenduidig te herordenen?

Antwoord 106

Regels die betrekking hebben op asbestinventarisatie en asbestsanering en de bescherming van werknemers kennen een andere grondslag dan regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Deze regels voor gezond en veilig werken met asbest zijn en blijven opgenomen in de arbeidsomstandighedenregelgeving. De verschillende oogmerken en doelgroepen van de regels over asbest maken een gehele integratie van de verschillende regels die betrekking hebben op asbest niet mogelijk.

Ook gezien de verschillende momenten waarop sanering plaatsvindt en de mate waarin bestaande regelgeving die niet opgaat in de regelgeving onder de Omgevingswet hier al in voorziet, is niet gekozen voor een volledig integrale aanpak van de regelgeving over asbestsanering. De regels over asbest die vanwege hun toepassingsbereik in verschillende besluiten staan zijn inhoudelijk op elkaar afgestemd en dat zal uiteraard ook onder de Omgevingswet zo blijven.

Naast de arbeidsomstandighedenregelgeving zullen regels over asbest opgenomen worden op de volgende plekken:

De regels over asbestsanering uit bouwwerken zijn opgenomen in het ontwerpBbl, omdat deze regels in de praktijk van toepassing zijn bij het uitvoeren van sloopwerkzaamheden.

Zowel het storten als het in ontvangst nemen van verwijderd asbest is in het ontwerp-Bal aangewezen als vergunningplichtige milieubelastende activiteit. In paragraaf 4.51, op- en overslaan van verwijderd asbest, is geregeld hoe verwijderd asbest veilig moet worden op- en overgeslagen en dat een registratie moet worden bijgehouden van samengevoegde partijen. Verder is in het ontwerp-Bal geregeld dat bij een milieustraat voorzieningen aanwezig moeten zijn om asbest in ontvangst te nemen.

De regels voor bodemsanering (die momenteel volgen uit de Wet bodembescherming en onderliggende regelgeving) en het hergebruik van grond, baggerspecie en bouwstoffen (Besluit en de regeling bodemkwa-

liteit) zullen middels het aanvullingsbesluit bodem onder de Omgevingswet worden gebracht.

De regels over het verwijderen van asbest uit objecten en na incidenten blijven voorlopig opgenomen in het Asbestverwijderingsbesluit 2005 (deze regels vinden hun grondslag in hoofdstuk 9 van de Wet milieubeheer). Mogelijke integratie van deze regels in de Omgevingswet zal worden overwogen bij de integratie van productregelgeving in de Omgevingswet. Dit geldt ook voor het Besluit asbestwegen milieubeheer en het Productenbesluit asbest, waarin onder meer regels zijn opgenomen over handelingen met asbest en asbesthoudende producten anders dan het verwijderen van asbest uit bouwwerken, objecten en na incidenten.

Het kabinet werkt momenteel aan de voorbereiding van een wetswijziging van de Wet milieubeheer waarmee een verbod op asbestdaken zal worden gerealiseerd. Indien het wetsvoorstel door de beide Kamers wordt aangenomen, zal de inhoud ervan waar dit betrekking heeft op bouwwerken worden opgenomen in het Bbl.

Vraag 107

Kan de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen gemeenten, provincies en het Rijk verder worden toegelicht? Wanneer ligt de eindverantwoordelijkheid en normering lokaal en wanneer is er sprake van nationale normering?

Antwoord 107

Deze vraag is gesteld bij de paragraaf in de nota van toelichting over gezondheid. Daarom zal in het antwoord ingegaan worden op de normering van milieu en gezondheid. De Omgevingswet gaat uit van het beginsel dat de taken op dit gebied die de overheid moet behartigen in de eerste plaats bij de gemeenten liggen. Zo kunnen gemeenten zelf regels stellen over onderwerpen die het Rijk niet, of nog niet, regelt. Ook zullen zij, zoals uitgebreid beschreven in de nota van toelichting, belangen die niet door het Rijk genormeerd zijn meenemen in hun belangenafwegingen.

Zoals bepaald in artikel 2.3 van Omgevingswet kunnen er drie aanleidingen zijn voor normering door het Rijk:

- De aanwezigheid van internationale verplichtingen, zoals de regels van de richtlijn luchtkwaliteit en de richtlijn zwemwaterkwaliteit.
- Voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van de wet. Zo draagt het stellen van standaardwaarden (bijvoorbeeld geluid en trillingen) bij aan snellere en betere besluitvorming omdat bestuursorganen er bij hun besluitvorming vanuit kunnen dat een bepaald gezondheidsbelang in beginsel tot een aanvaardbaar kwaliteitsniveau is beschermd als aan die standaardwaarden voldaan is. Als een rijksnorm om deze tweede reden wordt gesteld, wordt daarbij veel ruimte gelaten aan de decentrale overheden voor het voeren van een eigen beleid.
- Ter behartiging van een nationaal belang dat niet doelmatig en doeltreffend door de gemeentebesturen kan worden behartigd. Het kabinet acht een landelijk gelijk basisbeschermingsniveau van de milieukwaliteit van nationaal belang (zie Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, Kamerstuk 33 260, nr. 50, bijlage, blz. 49–50). Ook het bieden van een gelijk speelveld voor bedrijven kan in bepaalde gevallen als nationaal belang aangemerkt worden en dan aanleiding geven voor rijksregelgeving.

Ook de provincies hebben rol bij de normering van de gezondheid. Dat betreft in de eerste plaats hun wettelijke taken: de grondwaterbeschermingsgebieden (waarop in de antwoorden op diverse andere vragen

wordt ingegaan), stiltegebieden, geluid van regionale infrastructuur en zwemwateren. Dergelijke taken zijn aan de provincie toegedeeld omdat het belang of het schaalniveau het lokale niveau overstijgt. Ook zouden provincies kunnen kiezen voor het reguleren van activiteiten die – bijvoorbeeld door concentratie – vooral in een bepaalde regio gezondheidseffecten veroorzaken en daarom als provinciaal belang worden aangemerkt. De provinciale rol op het gebied van natuur, landschap en recreatieve infrastructuur is verder van belang voor de gezondheid van de inwoners.

Zoals beschreven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet (Kamerstuk 33 962, nr. 3, blz. 78) is de vraag een bepaald onderwerp als een provinciaal of nationaal belang kan worden aangemerkt afhankelijk van de bestuurlijke context op een bepaald moment. Dit betekent dat hetgeen als provinciaal of nationaal belang wordt aangemerkt naar tijd en plaats uiteen kan lopen. De selectie van onderwerpen waarover het Rijk regels stelt, zonder dat er sprake is van internationale verplichtingen, is dan ook in grote mate bepaald door politieke en bestuurlijke keuzen in Nederland in de afgelopen decennia.

Vraag 108

Waarop wordt gedoeld als wordt gesproken over het feit dat de inrichting van de fysieke leefomgeving mensen aanzet tot meer bewegen?

Antwoord 108

Volgens onder meer de Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG) zet een veilige, beweegvriendelijke en groene omgeving en voldoende aanbod van sport mensen aan tot meer bewegen. Gemeenten kunnen bij het toedelen van functies aan locaties en bij de inrichting van de openbare ruimte hier aandacht aan besteden. Concreet gaat het dan bijvoorbeeld om parken, wandel- en fietspaden en speelvelden die uitnodigen tot bewegen.

Vraag 109

Is het wel of niet inzetten van enig instrumentarium om tot een gedegen afweging te komen ook vrijwillig, of is alleen de keuze welke instrumenten in te zetten vrijwillig? Welke procedure is wel verplicht?

Antwoord 109

Het inzetten van instrumenten of afwegingskaders voor de beoordeling van het gezondheidsbelang is vrijwillig. Het komen tot een goede belangenafweging is een onderdeel van het proces van behoorlijk bestuur. Er is dus voor de weging van de belangen geen specifieke procedure verplicht, anders dan de eis van een zorgvuldig proces en de motivering daarvan. Zie voor verdere toelichting het antwoord op vraag 105.

Vraag 110

Kunnen de gebruikte begrippen «proportioneel» en «naar draagkracht van de betrokkene» verder worden toegelicht? Op welke wijze wordt de balans tussen de verschillende belangen gewogen?

Antwoord 110

Deze vraag wordt gesteld naar aanleiding van de passage in de nota van toelichting bij het ontwerp-Bkl over toepassen van voorzorg met het oog op gezondheid. Deze passage is opgenomen om aan bestuursorganen, initiatiefnemers en omwonenden te verduidelijken wanneer het bevoegd gezag kan handelen met het oog op voorzorg. Het gaat daarbij om onzekere en niet-genormeerde risico's, zodat het toepassen van voorzorg bij besluitvorming goed moet worden gemotiveerd. Dat noopt steeds tot

een specifieke motivering en belangenafweging door het bevoegd gezag. Er wordt daarvoor verwezen naar de EU-mededeling over voorzorg die daarvoor belangrijke bestanddelen bevat. Een wezenlijk bestanddeel is de proportionaliteit. Daaruit volgt dat maatregelen niet alleen moeten worden afgestemd op het beschermingsniveau, maar ook in verhouding moeten staan tot het risico. Het verlangen van kostbare maatregelen kan disproportioneel zijn als ook met minder kostbare maatregelen en monitoring («hand aan de kraan»-principe) kan worden volstaan. Daarbij geldt de kanttekening dat of maatregelen proportioneel zijn alleen per geval kan worden bepaald. De ernst van het risico en de draagkracht van de betrokkenen bepalen samen de proportionaliteit.

Vraag 111

Welke verplichtingen heeft het bevoegd gezag ten aanzien van kennisontwikkeling? Met andere woorden, hoe wordt een adequaat kennisniveau bij verschillende overheden geborgd?

Antwoord 111

Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 18.

Vraag 112

Bent u van plan nadere regels te stellen voor het intrekken of wijzigen van vergunningen als er sprake is van ernstige gezondheidsrisico's?

Antwoord 112

Nee. Met artikel 8.87 is een intrekkingsgrond en wijzigingsgrond gegeven aan het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning, om degene die de activiteit verricht alle passende preventieve maatregelen te laten nemen in het kader van de bescherming van de gezondheid. Het bevoegd gezag is in het kader van de Wabo al gewend om met een dergelijke intrekkings- en wijzigingsbevoegdheid om te gaan. Daarnaast is het uitgangspunt bij de beoordeling van de vergunningaanvraag een geïntegreerde preventie en bestrijding van milieuverontreiniging door de milieubelastende activiteit en het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel. Gezondheidsrisico's zijn een onderdeel van milieuverontreiniging en met artikel 8.87 wordt dit nog eens specifiek benadrukt. Het stellen van nadere regels stellen is daarom niet nodig.

Vraag 113

De Stichting Natuur en Milieu heeft als onafhankelijk adviseur voor het Ministerie van Infrastructuur en Milieu op basis van drie praktijkonderzoeken beschreven welke factoren van belang zijn bij het bepalen van de behoefte aan (milieu)gebruiksruimte. In hoeverre kan de Stichting Natuur en Milieu hier als onafhankelijke partij optreden? Hoe heeft u deze praktijkonderzoeken gebruikt voor het inzetten van beleid?

Antwoord 113

De Stichting Natuur & Milieu heeft in de periode 2014–2015 in opdracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu een drietal praktijktoetsen uitgevoerd om het abstracte begrip «milieugebruiksruimte», zoals dat in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet stond, verder te ontwikkelen. Die praktijktoetsen gingen over de luchtkwaliteit in Utrecht, de ontwikkeling van het Noordzeekanaalgebied/Westpoort en de Structuurvisie Ondergrond.

De Stichting Natuur & Milieu is gevraagd op grond van haar inhoudelijke expertise op dit terrein en haar grote netwerk. De onafhankelijkheid werd geborgd door een breed samengestelde begeleidingscommissie, waar onder meer vertegenwoordigers in zaten uit de academische wereld, het bedrijfsleven en medeoverheden. De gepubliceerde eindrapportage bevat

de uitkomst van het onderzoek in opdracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu en bevat geen standpunt van de Stichting Natuur & Milieu.

Het onderzoek heeft het denken over het begrip «milieugebruiksruimte» verder gebracht en ook verhelderd welke aandachtspunten van belang zijn bij het verdelen van gebruiksruimte. De nota van toelichting bij het ontwerp-Bkl bevat een uitgebreide paragraaf over de verschillende toepassingsmogelijkheden van het begrip. Het genoemde onderzoek is hiervoor een van de inspiratiebronnen geweest. Tussen het onderzoek en de paragraaf is echter geen directe relatie leggen, aangezien een aantal fundamentele keuzes in de AMvB's ten tijde van de uitvoering van het onderzoek nog niet waren gemaakt.

Vraag 114

Aan welke voorwaarden moet het onderzoek naar gebruiksruimte voldoen?

Antwoord 114

Het kabinet leest deze vraag in de context van vraag 113. De onderzoeksopdracht voor de onderzoekers van Stichting Natuur & Milieu luidde: het verkrijgen van tijdig inzicht in de manier waarop het concept gebruiksruimte succesvol kan worden toegepast in het kader van de Omgevingswet. Voorts was de één van de voorwaarden dat de drie praktijktoetsen projecten betroffen op de verschillende niveaus (lokaal, regionaal en nationaal). De projecten zijn in overleg met de breed samengestelde begeleidingscommissie geselecteerd. Een randvoorwaarde was dat de leden van de begeleidingscommissie input konden leveren voor de te onderzoeken aspecten binnen de praktijktoetsen. Dit is ruimschoots gebeurd waardoor het onderzoek een breed draagvlak heeft gekregen. Ook moesten alle relevante partijen in het onderzoek worden betrokken om zodoende zoveel mogelijk bruikbare informatie te verkrijgen. Hiermee zijn voorbeelden voor de verdeling van gebruiksruimte gecreëerd.

Vraag 115

Worden de alarmeringswaarden direct nadat de Invoeringswet voor de Omgevingswet is geïmplementeerd in de besluiten aangepast?

Antwoord 115

Bij nader inzien blijkt het praktischer om de alarmeringswaarden voor concentraties van verontreinigende stoffen in de buitenlucht luchtkwaliteit en de alarmeringswaarden voor hoogwaterstanden bij ministeriële regeling vast te stellen in plaats van in één van de uitvoeringsbesluiten. Het kabinet is daarom voornemens om met het wetsvoorstel voor de Invoeringswet voor te stellen om artikel 19.10 van de Omgevingswet hierop aan te passen. De reden hiervoor is dat elk jaar wordt bekeken of de gehanteerde alarmeringswaarden voor hoogwaterstanden nog voldoen. Zo nodig worden deze waarden bijgesteld. Vastlegging van deze waarden op het niveau van een AMvB zoals in het oorspronkelijke artikel 19.10 van de Omgevingswet was bepaald, is in dit licht niet praktisch.

Vraag 116

Kan het verschil tussen grens- en streefwaarden nader worden toegelicht? En in het verlengde daarvan de inspannings- en resultaatverplichting? Wat houdt dit in voor de decentrale afwijkingsbevoegdheid?

Antwoord 116

Omdat de vraag betrekking heeft op de nota van toelichting bij het ontwerp-Bkl veronderstelt het kabinet dat deze betrekking heeft op de passage die betrekking heeft op de omgevingswaarden voor luchtkwa-

liteit. In die passage is vermeld dat de richtlijn luchtkwaliteit en de richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht grenswaarden en streefwaarden stellen voor bepaalde stoffen die de kwaliteit van de buitenlucht beïnvloeden.

Een grenswaarde is een (onderdeel van een) juridische norm waarmee in kwantitatieve termen een grens wordt aangegeven die niet mag worden over- of onderschreden, bijvoorbeeld een maximaal toegestane concentratie van een verontreinigende stof. De grenswaarden uit de genoemde richtlijnen zijn in het ontwerp-Bkl gekwalificeerd als resultaatsverplichting. Het betreft waarden voor zwaveloxide, stikstofoxiden, stikstofdioxide, PM₁₀, PM_{2,5} (deels), lood, koolmonoxide en benzeen. Een streefwaarde is een (onderdeel van een) juridische norm waarmee in kwantitatieve termen een voorkeursrichting wordt gegeven. De streefwaarden uit de genoemde richtlijnen zijn in het ontwerp-Bkl gekwalificeerd als inspanningsverplichting. Het betreft de waarden voor PM_{2,5} (deels), ozon, arseen, cadmium, nikkel en benzo[a]pyreen.

De kwalificatie «inspanningsverplichting» of «resultaatsverplichting» leidt niet tot een onderscheid in de mogelijkheden om decentraal af te wijken. Bij een inspanningsverplichting wordt minder hard afgerekend op het al of niet behalen van de waarde. Het ontslaat een bestuursorgaan niet van de plicht om te werken aan de realisatie en de maatschappelijke verantwoording ervan.

De twee kwalificaties hebben in beperkte mate geleid tot een ander type doorwerking naar besluiten. Zo gelden er specifieke eisen aan het programma voor omgevingswaarden die een inspanningsverplichting met zich brengen. Verder moeten bij de beoordeling van aanvragen voor omgevingsvergunningen voor een milieubelastende activiteit, waarbij stoffen naar de lucht worden geëmitteerd waarvoor resultaatsverplichtingen gelden, die omgevingswaarden op grond van artikel 8.11 van het ontwerp-Bkl in acht worden genomen. Dat geldt niet als de emissies niet in betekende mate een belasting van de luchtkwaliteit inhouden. Voor het omgevingsplan gelden voor stikstofdioxide en fijnstof, beiden omgevingswaarden met een resultaatsverplichting, aparte aandachtsgebieden voor die gebieden waarin de concentratie van die stoffen naar verwachting voor langere tijd hoger zijn dan het niveau waarbij die beoordeling veilig achterwege gelaten kan worden.

Vraag 117

Waarom ontbreekt het aan een landelijke normering voor roet?

Antwoord 117

De rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit in het ontwerp-Bkl komen overeen met de grens- en streefwaarden in de EU-richtlijn luchtkwaliteit. Voor roet geldt geen Europese norm. De EU baseert zich op advies van de WGO en voor roet is er geen WGO-advieswaarde.

Vraag 118

Decentrale omgevingswaarden zijn alleen zinvol voor zover lokale activiteiten of bronnen de beoogde kwaliteit geheel of grotendeels beïnvloeden: kan deze bepaling worden toegepast op de casus van de Rotterdamse milieuzones waarbij bijvoorbeeld ook de industrie in de haven bepalend is voor de luchtkwaliteit?

Antwoord 118

Uitgangspunt bij het vaststellen van een decentrale omgevingswaarde is dat deze omgevingswaarde in beginsel kan worden gerealiseerd met maatregelen door het decentrale bestuursorgaan zelf (zie ook de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet, Kamerstuk

33 962, nr. 3, blz. 98–99). Bij het vaststellen van een decentrale omgevingswaarde door bijvoorbeeld een gemeente zal deze moeten beoordelen in hoeverre deze omgevingswaarde gerealiseerd kan worden met gemeentelijke maatregelen. Overigens is een decentrale overheid vrij om maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit te nemen, ook wanneer geen decentrale omgevingswaarde is vastgesteld.

Anders dan voor omgevingswaarden is de Wegenverkeerswet 1994 het kader voor het instellen van milieuzones. Deze zones zijn enkel gericht op de gevolgen voor het milieu veroorzaakt door het verkeer. De invloed van andere activiteiten dan verkeersdeelnemers is daarbij niet relevant. Omgevingswaarden kunnen een breder karakter hebben dat verschillende activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving kan omvatten. Andersom kunnen verkeersbesluiten tot het instellen van een milieuzone er wel als maatregel toe bijdragen dat een bepaalde omgevingswaarde wordt gerealiseerd.

Vraag 119

Een gemeente kan gebruik maken van door het Rijk gefaciliteerde rekenmodellen met gegevens over grootschalige concentraties en de emissiefactor roet van wegverkeer. Als niet aan de omgevingswaarde van roet wordt voldaan heeft de gemeente de plicht om maatregelen op te stellen. Is het ook mogelijk voor de gemeente, indien wordt voldaan aan de omgevingswaarden, in te zetten op hogere normen met betrekking tot roet? Zo ja, waarom krijgen gemeenten die mogelijkheid? Is het niet onrechtvaardig als sommige gemeenten meer moeten doen en meer moeten laten dan andere om aan hogere normen te voldoen?

Antwoord 119

Voor roet gelden geen rijksomgevingswaarden. Het Bkl biedt decentrale bestuursorganen, zoals gemeenten, wel de mogelijkheid om een decentrale omgevingswaarde voor roet vast te stellen.

De vereiste inspanningen om aan een decentrale omgevingswaarde voor roet te voldoen kunnen per locatie verschillen. Daarbij is geen sprake van onrechtvaardigheid. De keuze om een decentrale omgevingswaarde voor roet vast te stellen en de keuze voor de hoogte van deze omgevingswaarde ligt immers bij het desbetreffende decentrale bestuursorgaan en is afhankelijk van de lokale omstandigheden en de eigen ambitie van dit bestuursorgaan. Wanneer een decentrale omgevingswaarde is vastgesteld geldt de verplichting tot monitoring en, wanneer sprake is van een (dreigende) overschrijding, de verplichting om een programma op te stellen met maatregelen om aan de omgevingswaarde te voldoen.

Vraag 120

Hoe sluit het beginsel van lastenluwe implementatie aan bij het idee dat decentrale overheden strengere omgevingswaarden mogen stellen dan de nationale omgevingswaarden voor de kwaliteit van oppervlakte-, grond- en zwemwater?

Antwoord 120

Het uitgangspunt van lastenluwe implementatie geldt voor het Rijk. Het Rijk kiest er daarom voor de Europese kwaliteitsnormen voor water een-op-een over te nemen. Daartoe zijn in het ontwerp-Bkl een aantal omgevingswaarden en een aantal andere doelstellingen ter implementatie van de kaderrichtlijn water (Krw) opgenomen, zoals de doelstelling van geen achteruitgang.

Het kabinet wil decentrale bestuursorganen niet verbieden een hoger kwaliteitsniveau na te streven dan het nationaal of Europees voorge-

schreven minimumniveau. Decentrale overheden krijgen daarmee ruimte om vorm te geven aan lokale of regionale kwaliteitsambities. Dat sluit aan bij decentrale afwegingsruimte, één van de verbeterdoelen van de stelselherziening. Ook sluit het aan bij het Europese recht: EU-richtlijnen zijn minimumvereisten en de richtlijnen gaan uit van een streven naar verbetering van de kwaliteit van het milieu en een hoog niveau van bescherming.

Het stellen van decentrale omgevingswaarden is onderworpen aan diverse waarborgen. Hierop is in de antwoorden op de vragen 11 en 26 ingegaan.

Vraag 121

Is de voorgestelde uitwerking inzake de individuele prioritaire stof met de eigen omgevingswaarde een aanscherping van de KRW?

Antwoord 121

Nee, dit betreft geen aanscherping van de KRW. Met de bepaling dat iedere individuele prioritaire stof een zelfstandige omgevingswaarde betreft wordt uitvoering gegeven aan het principe van de KRW dat een oppervlaktewaterlichaam pas in een goede chemische toestand verkeert als aan de individuele eisen van alle prioritaire stoffen wordt voldaan. Deze eisen zijn opgenomen in bijlage III van het ontwerp-Bkl. Ook op grond van het huidige Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 (artikel 5) moeten deze stoffen individueel worden getoetst.

Vraag 122

Kan worden toegelicht waarom voor de omgevingswaarde «een goede chemische toestand oppervlaktewaterlichaam» (artikel 2.11 van het Bkl) wordt gekozen voor het principe van one out, all out?

Antwoord 122

Dit principe wordt voorgeschreven door de KRW. De KRW bepaalt dat de concentratie van iedere verontreinigende stof niet boven de daaraan gestelde Europese milieukwaliteitsnorm mag liggen. Deze normen zijn in het ontwerp-Bkl als omgevingswaarden opgenomen in bijlage III. Om aan het vereiste van een goede chemische toestand te voldoen moet aan alle omgevingswaarden worden voldaan. Deze bepaling uit het ontwerp-Bkl (artikel 2.11) is inhoudelijk gelijk aan artikel 5 van het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009. Ook in dat artikel wordt vermeld dat aan alle waarden (richtwaarden) moet worden voldaan.

Overigens heeft Nederland met steun van andere lidstaten bij de Europese Commissie aangekaart dat de uitkomst van het principe van *one out, all out* geen representatief beeld geeft van de toestand en geen zicht biedt op veranderingen van die toestand. De Commissie erkent dit en staat daarom toe om in de stroomgebiedsbeheerplannen ook andere indicatoren toe te passen. Hier heeft Nederland gebruik van gemaakt (Kamerstuk 31 710, nr. 45). Uw Kamer is hierover eerder geïnformeerd, bijvoorbeeld via Kamerstuk 27 625, nr. 318.

Vraag 123

Waarom is er geen omgevingswaarde opgenomen voor grondwater waarvan drinkwater wordt gemaakt? Hoe verhoudt zich dat tot het feit dat er voor oppervlaktewater waarvan drinkwater wordt gemaakt wel omgevingswaarden bestaan (artikel 2.16 juncto 4.18)?

Antwoord 123

Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 47.

Vraag 124

Op welke wijze wordt omgegaan met de bedreigingen van grondwaterverontreinigingen uit het verleden op het grondwater waar drinkwater van wordt gemaakt? Wie is in dat verband verantwoordelijk voor monitoring en handhaving?

Antwoord 124

De provincie is als eerste verantwoordelijk voor het beleid voor grondwaterkwaliteit en voor de bescherming van drinkwaterbronnen. Het operationele beheer van specifieke locaties kan de provincie bij verordening zowel bij een gemeente, een waterschap als bij de provincie zelf leggen.

Omgaan met bedreigingen van grondwaterverontreiniging uit het verleden zijn nu geregeld in de Wet bodembescherming en bijbehorende uitvoeringsregelgeving. Deze wet gaat via de Aanvullingswet bodem op in de Omgevingswet. In het bijbehorende Aanvullingsbesluit bodem zullen specifieke eisen met betrekking tot bodemverontreiniging worden geregeld.

Vraag 125

Waarom is de Europese milieukwaliteitseis voor water die volgens die eis «verwezenlijkt moet worden» afgezwakt tot «streven naar» in artikel 4.109 van het Bkl? Was de verplichting om te verwezenlijken niet eerder vastgelegd in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water (in artikel 12a)?

Antwoord 125

Voor de beantwoording van de vraag wordt aangenomen dat artikel 4.19 van het ontwerp-Bkl wordt bedoeld. Dit artikel betreft de implementatie van artikel 7 van de kaderrichtlijn water (Krw). Van afzwakking van de eis «verwezenlijkt» in «streven naar» is geen sprake. Dit artikel regelt twee verschillende verplichtingen.

Het eerste lid van artikel 4.19 heeft betrekking op «het streven naar» een verbetering van de kwaliteit van water waaruit water wordt onttrokken voor de bereiding van drinkwater, om zo het niveau van zuivering van het onttrokken water te verlagen. In het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 is deze verplichting opgenomen in artikel 12, derde lid. Ook hier wordt gesproken over «streven naar».

Het tweede lid van artikel 4.19 heeft betrekking op «het voorkomen van» een zodanige achteruitgang van de kwaliteit van het onttrokken water, dat het risico bestaat dat het niveau van zuivering moet worden verhoogd van het onttrokken water dat gebruikt wordt voor de bereiding van drinkwater. In het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 is dit geregeld in artikel 12a waarin gesproken wordt over «verwezenlijken». Hoewel de terminologie hier is aangepast, heeft inhoudelijk geen wijziging plaatsgevonden.

Vraag 126

Is er sprake van een landelijke normering voor geluidshinder veroorzaakt door ultrasoon geluid? Zo nee, waarom ontbreekt deze? Zo ja, hoe wordt deze lokaal geborgd?

Antwoord 126

Net als in de huidige regelgeving is er geen landelijke normering voor hinder veroorzaakt door hoogfrequent of zelfs ultrasoon geluid. In algemene zin hebben de geluidwaarden betrekking op het hele geluidsspectrum, dus van laag- tot hoogfrequent geluid.

Waar wel duidelijk is dat een bedrijfsproces heel specifiek en nadrukkelijk hoogfrequent (al dan niet ultrasoon) geluid voortbrengt, kan de gemeente hiervoor desgewenst specifieke regels stellen. Dat kan aan de hand van een grenswaarde, maar bijvoorbeeld ook met andere voorschriften (gedragsvoorschriften of aanpassingen aan het bedrijfsgebouw of productieproces). De instructieregels over geluid in het Bkl staan daar niet aan in de weg.

Vraag 127

Is er sprake van een landelijke normering voor hinder veroorzaakt door laagfrequent geluid? Zo nee, waarom ontbreekt deze? Zo ja, hoe wordt deze lokaal geborgd?

Antwoord 127

Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 55.

Vraag 128

Klopt het dat in paragraaf 8.1.4 Nationaal beleid, herijking van beleid en aanvullings- en invoeringsspoor van de nota van toelichting staat dat het nu geldende rijksbeleid geen aanleiding geeft om meer regels te stellen dan zijn opgenomen in afdeling 5.1 van dit besluit? Hoe verhoudt zich dit tot de uitspraak in de klimaatzaak van Urgenda en de noodzaak van de energietransitie, die sterke sturing vraagt van het Rijk? Worden deze onderwerpen geregeld via het invoeringsspoor? Welke onderwerpen komen nog meer via het invoeringsspoor in het Bkl terecht?

Antwoord 128

Zoals toegelicht in paragraaf 8.1.4 vloeien de instructieregels in afdeling 5.1 hoofdzakelijk voort uit eerder gemaakte beleidskeuzes en zijn in het ontwerp-Bkl beleidswijzigingen meegenomen die al voldoende waren uitgekristalliseerd. Waar beleidswijzigingen onvoldoende zijn uitgekristalliseerd, is ervoor gekozen om wijzigingen mee te nemen in het invoeringsspoor of in aanvullingsbesluiten. Dat het geldende rijksbeleid geen aanleiding heeft gegeven om nadere regels te stellen laat onverlet dat de lopende en toekomstige beleidsontwikkeling daar wel aanleiding toe kunnen geven. In de toelichting is onder meer het tegengaan van klimaatverandering als voorbeeld genoemd van een onderwerp dat aanleiding zou kunnen geven tot het stellen van instructieregels.

Het tegengaan van klimaatverandering vraagt om een samenhangend pakket van beleidsmaatregelen. Zoals aangegeven bij het antwoord op vraag 1 is het nu allereerst van belang dat de afspraken van Parijs in de EU via het emissiehandelssysteem en de doelstellingen voor de sectoren daarbuiten (bijvoorbeeld transport en gebouwde omgeving) worden doorvertaald naar 2030 en ook nationaal wordt gekeken hoe klimaatneutraliteit wordt ingevuld. Wanneer de langetermijndoelstellingen vaststaan, inclusief de wijze waarop deze doelstellingen moeten worden bereikt en de rol van decentrale bestuursorganen daarbij, zal worden gezien of aanpassing van de AMvB's nodig is om deze doelstellingen te helpen realiseren. Het ligt in de rede dat eventuele aanpassingen een plaats krijgen in een aanvullings- of wijzigingsbesluit en niet via het Invoeringsbesluit. Een dergelijk besluit krijgt een zelfstandige parlementaire behandeling.

Onderwerpen die via het invoeringsspoor in afdeling 5.1 van het Bkl ingevoegd worden zijn in ieder geval regels over de Waddenzee en het Waddengebied, grote rivieren, luchthavens en de ladder voor duurzame verstedelijking.

Vraag 129

Zijn stiltegebieden uitsluitend gebieden die al bestaan, zoals bossen, parken et cetera of worden deze ook aangelegd om in de «behoefte» van stille gebieden voor mensen te voorzien? Zo ja, in welke vorm?

Antwoord 129

De term «stiltegebied» wordt gebruikt voor milieubeschermingsgebieden die de provincies aanwijzen en beschermen. De praktijk onder de Wet milieubeheer wordt gecontinueerd onder de Omgevingswet. Deze «stiltegebieden» liggen in het algemeen in het landelijk gebied. «Stil gebied» is een algemenere term voor stille gebieden in agglomeraties en op het platteland als bedoeld in de richtlijn omgevingslawaa. De term «stil gebied» wordt mede gebruikt om bestaande (relatieve) stilte-eilanden te duiden die in het stedelijk gebied kunnen voorkomen. Stille hofjes tussen de bebouwing, een afgeschermd park en dergelijke.

Stiltegebieden die de provincies aanwijzen zijn in het algemeen bestaande gebieden die al stil zijn en waar het behoud van die stilte wenselijk is. Het is overigens ook mogelijk om na een inrichtingsproject (zoals landinrichting of natuurontwikkeling) het ingerichte gebied of een onderdeel daarvan aan te wijzen als stiltegebied.

Daarnaast bepalen gemeenten zelf welke gebieden onder het begrip «stille gebieden» vallen (andere dan de stiltegebieden van de provincie). Daardoor behoudt de gemeente voldoende vrijheid over het wel of niet toestaan van nieuwe ontwikkelingen in en rondom het stille gebied. Gemeenten kunnen dus als zij dat willen ook nieuwe stille gebieden creëren door het treffen van voorzieningen, de inrichting van de omgeving bij nieuwe ontwikkelingen of het stellen van regels die bewerkstelligen dat een gebied stil wordt.

Vraag 130

Krijgen decentrale overheden de bevoegdheid om de bepalingen over de niet in betekenende mate bijdrage aan de luchtverontreiniging (NIBM-bepalingen) buiten werking te stellen in situaties van dreigende overschrijding?

Antwoord 130

Decentrale bestuursorganen moeten zich enerzijds houden aan de instructieregels in het Bkl en mogen anderzijds lokale regels stellen ter bescherming van de luchtkwaliteit. De instructieregel over de niet in betekenende mate bijdrage aan de concentratie van stikstofdioxide en PM₁₀ kan door gemeenten niet buiten werking worden gesteld. Deze regel is onderdeel van de minimumeisen die door het Rijk voor deze stoffen wordt gesteld. Daarnaast kan een gemeente wel aanleiding zien om gemotiveerd nadere luchtkwaliteitsregels vast te stellen. Zulke regels kunnen ook betrekking hebben op activiteiten die leiden tot een bijdrage aan de concentratie die volgens de instructieregels niet in betekenende mate bijdraagt (1,2 g/ m³ of minder voor stikstofdioxide of PM₁₀). Dergelijke regels kunnen echter niet het gebruik van rijkswegen of hoofdspoorwegen belemmeren.

Vraag 131

Hoe wordt het «mengpaneel» in de praktijk uitgewerkt?

Antwoord 131

Zoals in de nota van toelichting van het ontwerp-Bkl is opgenomen visualiseert het mengpaneel de mogelijkheden die dit voorgenomen besluit de gemeente biedt om de lokale omgevingskwaliteit normatief vorm te geven. De metafoor van het mengpaneel kan worden gebruikt bij het maken van het omgevingsplan. De schuifjes vertalen zich in regels die

in het omgevingsplan worden opgenomen. Dat betreft de regels als bedoeld in de artikelen 4.1 en 4.2 van de Omgevingswet. Het Bkl vereist dat regels op het gebied van geluid, trillingen en geur in het omgevingsplan worden opgenomen. De gemeente kan in het omgevingsplan ook regels stellen over onderwerpen waarover geen instructieregels zijn opgenomen in het Bkl, zoals over bezonning. Ook kunnen in het omgevingsplan regels worden gesteld over voorwaarden waaraan een functie moet voldoen, zoals het toegelaten aantal m² detailhandel of horeca. Gemeenten worden bij het maken van omgevingsplannen ondersteund door het project «handvatten omgevingsplan» dat op dit moment door het interbestuurlijke programma «Aan de slag met de Omgevingswet» wordt opgesteld. Dit project levert voorbeeldregelingen voor het omgevingsplan. Gemeenten kunnen aan de hand hiervan voor verschillende gebiedstypologieën en de daarbij gewenste omgevingskwaliteit het mengpaneel voor het betreffende gebied instellen.

Vraag 132

Waar de luchtkwaliteit beter is, kan deze normatief worden beschermd in het omgevingsplan: Kan dit alleen als de feitelijke situatie reeds beter is of ook omdat er een ambitie bestaat om een nog betere situatie dan onder de Europese normen te bereiken?

Antwoord 132

Het ontwerp-Bkl biedt decentrale bestuursorganen de mogelijkheid om een decentrale omgevingswaarde te stellen ter aanvulling of aanscherping van de rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit (die aansluiten op de Europese normen).

Wanneer een decentrale omgevingswaarde is vastgesteld geldt de verplichting tot monitoring en, wanneer sprake is van een (dreigende) overschrijding, de verplichting om een programma op te stellen met maatregelen om aan de omgevingswaarde te voldoen.

Daarmee kan de luchtkwaliteit ook normatief worden beschermd in situaties waar de feitelijke situatie al beter is of wanneer een ambitie bestaat om de luchtkwaliteit verder te verbeteren. Aan de decentrale omgevingswaarde moet ook een termijn worden verbonden waarbinnen aan de desbetreffende omgevingswaarde moet zijn voldaan. Wanneer op de locatie nog niet aan de rijksomgevingswaarde wordt voldaan, ligt het voor de hand dat deze termijn langer zal zijn dan wanneer wel aan de rijksomgevingswaarde wordt voldaan.

Uitgangspunt bij het vaststellen van een decentrale omgevingswaarde is dat deze omgevingswaarde in beginsel met maatregelen door het decentrale bestuursorgaan zelf kan worden gerealiseerd.

Vraag 133

Kan worden toegelicht hoe de instructieregels zich verhouden tot overige wet- en regelgeving op het terrein van externe veiligheid, zoals rondom de bedrijven die vallen binnen de plus-reikwijdte van het Besluit risico's zware ongevallen (BRZO+-bedrijven)? Hoe verhoudt het Bkl zich tot overige wetgeving ten aanzien van externe veiligheid?

Antwoord 133

BRZO+ is een samenwerkingsprogramma van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Brzo-omgevingsdiensten, veiligheidsregio's, de waterbeheerders, Inspectie Leefomgeving en Transport en het Openbaar Ministerie (zie Kamerstuk 26 956, nr. 209, bijlage). Dat programma heeft betrekking op alle inrichtingen die onder de Seveso-richtlijn vallen en op de chemische industrie die onder de richtlijn industriële emissies valt. Het

grootste deel van het Besluit risico's zware ongevallen 2015 (BRZO 2015) is opgenomen in het Bal. Dat besluit bevat de algemene regels voor alle Seveso-inrichtingen (de nieuwe naam voor Brzo-inrichtingen). Zie in dit verband ook paragraaf 14.2 in de nota van toelichting bij het Bal. De artikelen uit BRZO 2015 over coördinatie, toezicht en handhaving worden bij Invoeringsbesluit opgenomen in het Omgevingsbesluit in verband met de samenhang met de Wet VTH. In het huidige ontwerp-Bkl staan de instructieregels voor het omgevingsplan voor het toelaten van (beperkt) kwetsbare gebouwen en locaties en zeer kwetsbare gebouwen met het oog op de risico's van Seveso-inrichtingen en van de chemische industrie die onder de richtlijn industriële emissies valt. Daarin worden onder andere te berekenen risicoafstanden geregeld. Die instructieregels zijn ook van toepassing bij de beoordeling van de aanvraag van de omgevingsvergunning. In het Bkl is ten slotte ook het verplichte vergunningvoorschrift opgenomen om zogenaamde domino-effecten bij Seveso-inrichtingen te voorkomen (artikel 8 van het BRZO 2015).

Vraag 134

Waarom is gekozen voor het bepalend laten zijn van het effect van een explosie in plaats van de kans op een explosie?

Antwoord 134

In de bestaande regelgeving (Vuurwerkbesluit en het deel van het Besluit algemene regels ruimtelijk ordening over militaire objecten) en de Circulaire opslag ontplofbare stoffen voor civiel gebruik wordt bij de opslag van vuurwerk en ontplofbare stoffen ook al gewerkt met effectafstanden om de veiligheid van omwonenden te waarborgen. Aangezien er bij een explosie geen tijd is om omwonenden uit de gevarezone te krijgen is in het ontwerp-Bkl opnieuw gekozen om effectafstanden te gebruiken. Deze effectafstanden resulteren in militaire of civiele explosie-aandachtsgebieden waarbinnen functies zoals wonen of verblijven niet of beperkt zijn toegestaan. Opgemerkt kan worden dat bijna geen nieuwe ontwikkelingen van grote vuurwerkopslagen in Nederland voorkomen vanwege de effectafstanden die moeten worden aangehouden. Nieuwe ontwikkelingen zijn daarom verplaatst naar de ons omliggende landen. Voor de explosieaandachtsgebieden rond (complexe) activiteiten met externe veiligheidsrisico's is voor een andere aanpak gekozen. Het is van belang dat nieuwe ontwikkelingen voor deze activiteiten binnen Nederland mogelijk blijven. Voor deze locaties gelden bouwvoorschriften en is een afweging voor het groepsrisico verplicht.

Vraag 135

Heeft de watertoets ook betrekking op visies en plannen waarin locatiekeuzes aan de orde zijn?

Antwoord 135

De watertoets is verplicht voor omgevingsplannen, projectbesluiten en de omgevingsverordeningen voor zover daarin regels worden opgenomen die zien op de toedeling van functies aan locaties en met het oog op daarop te stellen regels. Daarmee is de watertoets voor een groter aantal besluiten verplicht ten opzichte van het huidige recht en heeft deze inderdaad mede betrekking op locatiekeuzes. Voor het onderdeel omgevingsvisie wordt verwezen naar het antwoord op vraag 8.

Vraag 136

Beschouwt de watertoets naast de effecten op de waterkwantiteit ook de effecten op de waterkwaliteit?

Antwoord 136

De watertoets omvat net als nu alle aspecten van het beheer van watersystemen: waterveiligheid, waterkwaliteit, wateroverlast, waterschaarste en de vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen, waaronder de drinkwatervoorziening. De manier waarop de watertoets wordt uitgevoerd is, net als nu, onderdeel van bestuurlijke afspraken. Bij de uitvoering wordt in de praktijk gebruik gemaakt van de bestuurlijke notitie Watertoetsproces, de handreiking watertoets en de website www.dewatertoets.nl.

Vraag 137

Er wordt aangegeven dat de uitvoeringsplicht voor de maatregelen uit het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) blijft bestaan, waar is dit in het Bkl expliciet geregeld?

Antwoord 137

Zoals aangegeven in de nota van toelichting (paragraaf 8.1.6.1) blijft de wettelijke uitvoeringsplicht voor in het NSL opgenomen maatregelen ook na afloop van de periode waarop het NSL betrekking heeft van kracht. Beoogd is dat deze eis blijft gelden via het overgangsrecht dat bij het Invoeringsbesluit zal worden geregeld.

Vraag 138

Hoe verhouden de instructieregels ten aanzien van geluid zich tot de uitvoering van het Meerjarenprogramma Geluidsanering (MJPG)?

Antwoord 138

De instructieregels voor geluid die in het ontwerp-Bkl zijn opgenomen, hebben alleen betrekking op het geluid van bedrijfsmatige activiteiten.

Het MJPG ziet uitsluitend op de uitvoering van de sanering van te hoge geluidniveaus op woningen langs rijkswegen en hoofdspoorwegen. Deze sanering hangt samen met de invoering van geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen in 2012 op grond van hoofdstuk 11 Wet milieubeheer.

De huidige regels uit hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer zullen met het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet – aangepast aan het stelsel van de Omgevingswet – in het Bkl worden gevoegd, maar ook daarmee ontstaat geen inhoudelijke relatie tussen de instructieregels voor bedrijfsmatige activiteiten en het MJPG.

Vraag 139

Waarom gelden de regels ten aanzien van trillingen niet wanneer deze worden veroorzaakt door laagfrequent geluid? Welke regels gelden er wel voor laagfrequent geluid? Is dat ook het geluid dat door mensen als trillingen wordt ervaren?

Antwoord 139

Trillingen verplaatsen zich door de bodem en kunnen in sommige gevallen binnenshuis worden waargenomen. Geluidgolven daarentegen, ook bij laagfrequent geluid, verplaatsen zich door de lucht. Laagfrequent geluid uit zich in lage tonen (bromtonen), hetgeen iets anders is dan trillingen.

Voor de mogelijkheden om eventueel regels te stellen voor laagfrequent geluid wordt voor de volledigheid verwezen naar het antwoord op vraag 55.

Vraag 140

In hoeverre is bij de vaststelling van de normering inzake trillingen de last die men ervaart meegewogen? Kan hier verder op in worden gegaan?

Antwoord 140

De standaardwaarden voor trillingen zijn rechtstreeks ontleend aan de richtlijn van de Stichting Bouwresearch (SBR) «Meet- en beoordelingsrichtlijnen voor trillingen», Deel B, Hinder voor personen in gebouwen. Deze SBR-richtlijn was ook in het Activiteitenbesluit milieubeheer al van toepassing verklaard. Uitgangspunt hierbij is inderdaad de hinder die mensen ondervinden van trillingen. In de SBR-richtlijn is aangegeven dat bij het voldoen aan de gestelde normen normaal gesproken geen hinder optreedt.

Vraag 141

Bij welke frequentie is sprake van continue trilling? Wordt hierbij ook de overlast die men ervaart meegewogen? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 141

Voor de vraag of sprake is van een continue trilling is niet een specifieke trillingsfrequentie bepalend. In de SBR-richtlijn, genoemd in het antwoord op vraag 140, is een continue trilling beschreven als een trilling die gedurende langere tijd aanhoudt, bijvoorbeeld als gevolg van een machine. Een trilling door bijvoorbeeld verkeer wordt aangeduid als een herhaald voorkomende trilling. Een definitie van het begrip «continue trilling» zal alsnog aan het Bkl worden toegevoegd. Alle standaardwaarden voor trillingen in het Bkl, ontleend aan de SBR-richtlijn, zijn gebaseerd op het voorkomen van overlast (hinder).

Vraag 142

Wordt erkend dat ook langdurige bouwwerkzaamheden tot extreme overlast in zowel geluid als trillingen kunnen leiden?

Antwoord 142

Ja. Om bij bouwwerkzaamheden hinder door bouwen en slopen zoveel mogelijk te voorkomen, zijn in het ontwerpBbl eisen opgenomen aan geluid en trillingen door bouw- en sloopwerkzaamheden. Dergelijke eisen zijn nu opgenomen in het Bouwbesluit 2012.

Vraag 143

Kan worden toegelicht op welke wijze meer waarde gegeven wordt aan economische belangen dan aan de ervaren overlast?

Antwoord 143

De standaardwaarden voor geluid bieden een beschermingsniveau dat maatschappelijk als aanvaardbaar wordt beschouwd. De bestuurlijke afwegingsruimte die wordt geboden bij het opnemen van geluidwaarden en -regels in het omgevingsplan biedt de mogelijkheid om in concrete omstandigheden wat meer gewicht toe te kennen aan economische belangen dan aan de bescherming tegen geluid. Dat speelt bijvoorbeeld in horecaconcentratiegebieden, waar vanwege het karakter van het gebied een hogere geluidwaarde acceptabel kan worden gevonden. Dat vergt wel een expliciete bestuurlijke afweging en deugdelijke onderbouwing. Soortgelijke mogelijkheden om gebiedsgewijs af te wijken van de standaardnormering waren ook al opgenomen in het Activiteitenbesluit milieubeheer voor agrarische activiteiten en horeca. Daarnaast werd in artikel 2.19 van het Activiteitenbesluit milieubeheer al geanticipeerd op een algemener toepasbare mogelijkheid hiervoor, maar die mogelijkheid is vanwege het ontbreken van rechtsbescherming nooit in werking getreden. Dat bezwaar vervalt, nu onder de Omgevingswet deze gebieds-

specifieke afweging plaatsvindt en wordt onderbouwd in het omgevingsplan, waartegen wel bezwaar en beroep open staat.

Ook voor geur en trillingen biedt het ontwerp-Bkl de mogelijkheid om in het omgevingsplan andere immissiewaarden vast te stellen dan de landelijk geldende standaardwaarden (het basisbeschermingsniveau) als zwaarwegende andere maatschappelijke belangen – waartoe economische belangen kunnen worden gerekend – dit rechtvaardigen. Een dergelijk besluit is vergelijkbaar met het zogenoemde stap-3-besluit uit de interim-wet stad-en-milieubenadering. Het Bkl continueert hiermee een «noodventiel» en verbijzondert het criterium «evenwichtige toedeling» voor uitzonderlijke situaties. Het spreekt vanzelf dat het gebruik van die bevoegdheid een extra motivering vergt. Niet alleen moet worden gemotiveerd dat er sprake is van zwaarwegende economische of andere maatschappelijke belangen maar ook dat die ook een langdurende hogere belasting rechtvaardigen. In het antwoord op vraag 58 zijn de aan de motivering te stellen eisen toegelicht.

Vraag 144

Er bestaan geen algemeen wetenschappelijk geaccepteerde gezondheidskundige normen voor geur. Daardoor is het niet eenvoudig om te bepalen hoeveel geur vanuit gezondheidskundig oogpunt aanvaardbaar is: Zijn op dit moment geen objectieve gezondheidskundige normen vast te stellen? Op grond waarvan worden dan geurnormen lokaal vastgesteld en gemonitord?

Antwoord 144

Er bestaan zoals de leden terecht aangeven geen algemeen wetenschappelijk geaccepteerde gezondheidskundige normen voor geur. Daardoor is het niet eenvoudig om te bepalen hoeveel geur vanuit gezondheidskundig oogpunt aanvaardbaar is. Een situatie wordt gezondheidskundig als goed beschouwd, als er geen of geen ernstige hinder is.

Voor de inhoud en vormgeving van het geurbelastingbeleid zal de gemeente zich dus een beeld moeten vormen van de aard, omvang en waardering van de geurconcentraties en de mate van hinder die mensen ervaren. De waardering van de geurhinder staat bekend als de «hedonische waarde». De geur van gebakken brood zal doorgaans als minder hinderlijk worden ervaren dan de geur van een rioolwaterzuiveringsinstallatie. Er zijn uiteenlopende methoden om geurbelasting vast te stellen. Bij het bepalen van hun beleidsaanpak van geur kunnen gemeenten gebruik maken van de door Agentschap NL uitgegeven handleiding geur (Handleiding geur: bepalen van het aanvaardbaar hinderniveau van industrie en bedrijven (niet veehouderijen), januari 2013). Deze handleiding geeft een systematiek om geurhinder door industrie en bedrijven te toetsen en geeft achtergrondinformatie daarbij. Voor de technische aspecten van geuronderzoek en monitoring kunnen gemeenten gebruik maken van de Nederlands Technische Afspraak (NTA) 9065 meten en rekenen geur.

Vraag 145

Kan (in artikel 5.76) toegevoegd worden dat een omgevingsplan geen activiteiten toelaat (of mag laten) die een belemmering kunnen vormen voor de ligging van de hoofdinfrastructuur voor transport van ruw water? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 145

Zoals toegelicht in het antwoord op vraag 73 geeft het Rijk op grond van artikel 2.3 van de wet alleen instructieregels wanneer dat noodzakelijk is. Het kabinet ziet op dit moment geen aanleiding om instructieregels te

stellen voor specifieke bescherming van bestaande buisleidingen voor transport van ruw water en of een ruimtelijke reservering voor toekomstige buisleidingen. Uiteraard kan – op grond van artikel 2.24 van de wet – dit type instructieregels in een latere fase worden gesteld als dat in de toekomst nodig mocht blijken.

Vraag 146

Kan nader worden toegelicht waarop de verwachting is gebaseerd dat de instructieregel niet zal leiden tot hogere kosten en bestuurslasten?

Antwoord 146

De verwachting over de omvang van de bestuurslasten die met de instructieregel over toegankelijkheid zijn gemoeid is gebaseerd op twee elementen. In de eerste plaats gaat de instructieregel alleen over nieuwe ontwikkelingen met gevolgen voor de inrichting van de openbare buitenruimte. Het is daarmee een onderdeel van bijvoorbeeld een project voor een nieuw openbaar park in een gemeente. Doordat dit belang vroegtijdig wordt meegenomen in het ontwerp, zijn de extra kosten beperkt. In de tweede plaats wordt in veel gemeenten al rekening gehouden met de toegankelijkheid. In die gevallen geeft de gemeente al invulling aan de instructieregel en is er geen beleidswijziging nodig.

Vraag 147

Waarom zijn er geen regels voor milieubelastende activiteiten opgenomen met het oog op duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening? Hoe verhoudt dat zich tot het Bkl (artikel 8.5 en verder) dat spreekt over het toepassingsbereik en oogmerk waar het gaat om een Omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten?

Antwoord 147

In de regels voor milieubelastende activiteiten speelt het belang van duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening wel degelijk een rol. Dat geldt zowel voor regels over milieubelastende activiteiten in het ontwerp-Bal als voor de regels in het ontwerp-Bkl die betrekking hebben op milieubelastende activiteiten.

In hoofdstukken 2–5 van het ontwerp-Bal zijn algemene regels opgenomen voor milieubelastende activiteiten. De beperking van de emissies die daarvan het gevolg is komt ten goede aan de kwaliteit van grondwater en oppervlaktewater in algemene zin, en dus ook grondwater en oppervlaktewater dat voor openbare drinkwatervoorziening wordt gebruikt. De in het ontwerpbesluit opgenomen maatwerkmogelijkheden maken het mogelijk om zo nodig aanvullend op die algemene bescherming verdergaande eisen te stellen als het belang van duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening daartoe noodzaakt, zoals in grondwaterbeschermingsgebieden.

In het ontwerp-Bkl zijn beoordelingsregels voor de aanvraag van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit opgenomen. Daarbij verwijst artikel 8.7, tweede lid, naar artikel 10.29a van de Wet milieubeheer, waarin de voorkeursvolgorde voor het omgaan met afvalwater is opgenomen. Dat benadrukt het belang van preventie en hergebruik, waarmee het lozen van afvalwater geheel kan worden voorkomen. Als er toch een lozing van afvalwater op het riool nodig is, wordt – net als in het huidige recht – het effect op de werking van de rioolwaterzuiveringsinstallatie en de kwaliteit van het ontvangende oppervlaktewater betrokken bij de beslissing op de aanvraag en het stellen van vergunningvoorschriften. Daarbij wordt gekeken naar de gevolgen van de indirecte lozing op het behalen van de doelstellingen van de kaderrichtlijn water. Hiertoe behoort onder meer de duurzame

beschikbaarheid van voldoende schoon water voor drinkwater. Het waterschap heeft overigens een adviesrecht op de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit wanneer er sprake is van een indirecte lozing.

Vraag 148

Bent u van mening dat een omgevingsvergunning alleen mag worden verleend als verzekerd is dat de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening wordt geborgd?

Antwoord 148

Het drinkwaterbeleid moet naast veel andere belangen worden meegenomen in de afweging of een vergunning verleend mag worden.

Als het gaat om de omgevingsvergunning voor de grondwateronttrekingsactiviteit en voor de lozingsactiviteit moet bij het beoordelen van de aanvraag het bevoegd gezag rekening houden met de relevante waterprogramma's en de daarin aangewezen drinkwaterfunctie. Dit heeft als gevolg dat bijvoorbeeld bij een lozingsactiviteit het bevoegd gezag in zijn beoordeling meeneemt dat er benedenstrooms een drinkwaterinnamepunt ligt.

Vraag 149

Wordt ook bewaakt dat normen voor het lozen van oppervlaktewater in bepaalde gevallen strenger zouden moeten worden bij een lager debiet van de rivier: de zogenaamde debietafhankelijke lozingsnormen? Zo ja, hoe?

Antwoord 149

De normen voor het te lozen afvalwater in het ontwerp-Bal zijn gebaseerd op toepassing van de beste beschikbare technieken. Daarbij is al rekening gehouden met een lage afvoer in het ontvangende oppervlaktewater. Deze regels zullen daarom veelal voldoende zijn om ook bij lage afvoeren niet tot overschrijding van de normen voor de kwaliteit van het oppervlaktewater te leiden. Mocht dat in een bijzonder geval toch dreigen te gebeuren, dan biedt het stellen van een maatwerkvoorschrift uitkomst. Bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam en bij het stellen van maatwerkvoorschriften voor dergelijke lozingen houdt het bevoegd gezag rekening met het Handboek immissietoets (artikel 8.74, derde lid, van het ontwerp-Bkl). Het Handboek immissietoets hanteert een worst-case-benadering: bij de beoordeling van de lozing wordt uitgegaan van een situatie met een lage rivierafvoer, die slechts gedurende 10% van de tijd optreedt. De lozingsnormen die in de vergunning of het maatwerkvoorschrift worden opgenomen gaan dus al uit van een laag debiet. Door deze werkwijze is het alleen in zeer uitzonderlijke situaties mogelijk dat de normen voor de oppervlaktewaterkwaliteit bij lage afvoeren (tijdelijk) worden overschreden. In het handboek is opgenomen dat met dergelijke uitzonderlijke situaties rekening moet worden gehouden bij het formuleren van de vergunning- of maatwerkvoorschriften. Dit kan bijvoorbeeld door een grens aan het lozingsdebiet te stellen als de rivierafvoer nog minder is dan de laagste waarde in 10% van de tijd.

Vraag 150

Waarom wordt in het Bkl niet opgenomen welke oppervlaktewateren en grondwateren een beschermde drinkwaterfunctie hebben?

Antwoord 150

In het ontwerp-Bkl is aangesloten bij de huidige werkwijze, waarbij de verplichting geldt om de maatschappelijke functie drinkwateronttrekking

op te nemen in de regionale waterprogramma's en het nationaal waterprogramma. Dat betekent dat in deze programma's concreet wordt aangegeven welke wateren deze beschermde drinkwaterfunctie hebben. Daarnaast schrijft de kaderrichtlijn water voor dat deze wateren worden opgenomen in een register van beschermde gebieden. In het ontwerp-Bkl is dit register opgenomen in artikel 10.20. Hiermee is het opnemen van de beschermde drinkwaterfunctie in het Bkl zelf niet nodig.

Vraag 151

Waarom worden er geen beschermingszones voor oppervlaktewater opgenomen zodat in lijn met de gedachte achter de Omgevingswet ongewenste functies aan de voorkant geweerd kunnen worden?

Antwoord 151

Er kan inderdaad aanleiding zijn voor het instellen van een beschermingszone voor oppervlaktewater waaruit water wordt onttrokken voor de bereiding van drinkwater (zowel voor rijks- als regionale wateren). Dit kan een beschermingszone betreffen in het oppervlaktewater zelf, maar kan ook op het aangrenzende land. Het al dan niet instellen van een beschermingszone voor oppervlaktewater komt aan de orde bij de gebiedsdossiers voor drinkwaterwinningen en de bijbehorende uitvoeringsprogramma's. Mocht hiertoe aanleiding zijn dan kunnen provincies en waterbeheerders dit zelf doen.

Vraag 152

Waarom worden de oppervlaktewaterbronnen (zoals de grote rivieren) waarvan drinkwater wordt gemaakt niet bij naam opgenomen in het Bkl?

Antwoord 152

Bij oppervlaktewater waar water wordt onttrokken voor de bereiding van drinkwater geldt een verplichte vastlegging van de maatschappelijke functie drinkwateronttrekking in zowel de regionale waterprogramma's als het nationale waterprogramma (artikel 4.4 en 4.12 van het ontwerp-Bkl). Op deze manier is de bescherming van de drinkwaterfunctie voldoende geborgd.

Vraag 153

Waarom worden in het Bkl de gebiedsdossiers niet als instrument genoemd, gelet op het gegeven dat een gebiedsomschrijving een beschrijving van de risico's en maatregelen ter bescherming van drinkwatervoorzieningen bevat en wordt opgesteld door provincies (grondwater) en Rijkswaterstaat (oppervlaktewater)?

Antwoord 153

Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 50.

Vraag 154

Waarom wordt niet geborgd dat de maatregelen uit de gebiedsdossiers ten behoeve van drinkwatervoorziening worden opgenomen in het Stroomgebiedbeheersplan respectievelijk het betreffende regionaal waterprogramma?

Antwoord 154

Ook voor een antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 50.

Vraag 155

Hoe staat artikel 18 uit de Richtlijn industriële emissies inzake het stellen van strengere voorwaarden in de vergunning in verhouding tot de programmaplicht om Rijksomgevingswaarden te halen?

Antwoord 155

Artikel 18 van de richtlijn industriële emissies bevat de verplichting om strengere voorwaarden aan de vergunning te verbinden wanneer dat nodig is met het oog op het bereiken van Europese milieukwaliteitsnormen. Hierbij kan rekening worden gehouden met andere maatregelen die worden getroffen om aan die milieukwaliteitsnormen te voldoen. Het gaat in een dergelijk geval om een combinatie van maatregelen waarmee het behalen van de Europese milieukwaliteitsnormen wordt geborgd. De afweging en de keuze van maatregelen kan in een programma worden gemaakt. De verplichting van artikel 18 van de richtlijn is opgenomen in artikel 8.23, derde lid, van het ontwerp-Bkl.

Vraag 156

Hoe is het mogelijk om de norm voor het groepsrisico gelijk te houden, maar het gebied «vier tot zes keer» te verkleinen?

Antwoord 156

Zoals in het antwoord op vraag 29 beschreven is, is het externe veiligheidsbeleid aangepast. In de nieuwe benadering wordt gewerkt met aandachtsgebieden. Het ontwerp-Bkl bevat criteria voor aandachtsgebieden rondom activiteiten met (complexe) externe veiligheidsrisico's. Deze aandachtsgebieden voor brand, explosie of een gifwolk zijn afgeleid van de relevante scenario's waar een brand, explosie of gifwolk optreedt. Vergeleken met het huidige invloedsgebied waarin de regelgeving nu om een groepsrisicoafweging vraagt, is de omvang van het afwegingsgebied kleiner geworden. De verkleining gaat om een toespitsing van aandachtsgebieden tot die gebieden die wezenlijk van belang zijn voor de verantwoording van het groepsrisico. Hiervoor zijn drie redenen.

Ten eerste staat in de nieuwe benadering handelingsperspectief centraal: wat moet ik doen bij een ongeval? Buiten gebouwen zijn mensen over het algemeen slechter beschermd tegen branden, explosie en gifwolken dan binnen. Dit principe geldt sterker naarmate de afstand tot de risicobron groter is. Mensen zoeken tijdens het ongeval zo snel mogelijk een veilige plek. Daarom is het verantwoord om het aandachtsgebied te beperken tot dat gebied waar standaard gebouwen onvoldoende bescherming bieden tegen het ongeval.

De tweede reden is dat het invloedsgebied uit de bestaande regelgeving rekening houdt met alle mogelijke ongevalsscenario's, ongeacht de kans van optreden. De nieuwe benadering gaat uit van reële scenario's bij brand, explosie of gifwolk. De omvang van de aandachtsgebieden is hier op afgestemd.

De derde reden is dat het effect van het ongeval kleiner wordt naarmate de afstand groter wordt. De grens van het huidige invloedsgebied wordt vaak bepaald door een extreem scenario onder buitengewoon ongunstige weersomstandigheden, bijvoorbeeld een scenario waarbij een gifwolk een maximaal verspreidingsgebied krijgt. Gelet op de vraag in hoeverre dit risicorelevant is, wordt in de nieuwe benadering aangesloten bij een beleidsmatige begrenzing zoals in het Basisnet wordt gebruikt. Voor een gifwolk wordt de afstand voor het risicorelevante gebied afgekapt op circa anderhalve kilometer, voor het vervoer van gevaarlijke stoffen op tweehonderd meter.

Vraag 157

Op welke manier is opgelost dat er geen abstracte discussies meer worden gevoerd over de vraag of een oriëntatiewaarde van 1,21 nog acceptabel is?

Antwoord 157

Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 29.

Vraag 158

Kunt u aangeven waarom ervoor gekozen is het groepsrisico niet vast te leggen, terwijl gemeenten aangeven behoefte te hebben aan het vastleggen ervan?

Antwoord 158

Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 29.

Vraag 159

Bent u het met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) eens dat de beleidswijziging voor externe veiligheid ertoe leidt dat gemeenten met veel externe veiligheidsrisico's hierdoor beperkt worden in hun mogelijkheden voor onder meer binnenstedelijke (her)ontwikkeling rondom spoorzones en dat dit onwenselijk is?

Antwoord 159

Nee.

De kernvraag is in hoeverre de binnenstedelijke (her)ontwikkeling rondom spoorzones mogelijk is bij de aanwezige externe veiligheidsrisico's. In de huidige regelgeving moet het groepsrisico verantwoord worden in de motivering van het besluit. Daarbij geldt nu ook geen voorgeschreven waarde waaraan het resultaat van de berekening moet worden getoetst. De daarbij gebruikte oriëntatiewaarde is een beleidsmatige invulling van deze motiveringsplicht. Bij die verantwoording moet ook bezien worden welke aanvullende maatregelen moeten worden getroffen voor de bescherming van omwonenden, bijvoorbeeld in het kader van zelfredzaamheid en hulpverlening. Zoals in het antwoord op vraag 29 is gesteld verandert dit principe van verantwoording niet. Wel in de aanloop daar naartoe, omdat de aanwezigheid van aandachtsgebieden meteen duidelijk maakt dat externe veiligheid in het ontwerp van de herontwikkeling moet worden betrokken. Naar verwachting zal dit leiden tot een beter ontwerp. Ook voorkomt dit dat in een later stadium dure en suboptimale veiligheidsmaatregelen moeten worden getroffen.

De mogelijkheden van de (her)ontwikkeling worden in het Bkl niet beperkt; het instrumentarium daarvoor wordt uitgebreid. Nog steeds mogen kwetsbare gebouwen worden ingepast tot waar de norm van het plaatsgebonden risico dit mogelijk maakt. In het geval dat er een plasbrandaandachtgebied is in de bestaande regelgeving, wordt dit met dezelfde aanvullende bouwvoorschriften omgezet in een brandaandachts- en voorschriftengebied in het Bkl. Nieuwe zeer kwetsbare gebouwen en locaties mogen volgens het ontwerp-Bkl alleen buiten het aandachtsgebied worden toegelaten. Vanwege de consultatiereacties wordt nogmaals kritisch bezien of onder voorwaarden toch toelating binnen het aandachtsgebied mogelijk is. Overwogen wordt dat de gemeente in een dergelijk geval de aanvullende bouwvoorschriften niet uit kan zetten. Personen die in een zeer kwetsbaar gebouw verblijven zijn minder zelfredzaam, ondanks het personeel dat aanwezig is. Door deze gebouwen zo ver mogelijk van de risicobron te situeren of door het treffen van maatregelen hebben deze personen voldoende gelegenheid om zich in veiligheid te brengen. Hierdoor genieten deze personen dezelfde mate van bescherming als personen die wel zelfredzaam zijn.

Om tegemoet te komen aan de consultatiereacties worden de consequenties van de beleidsvernieuwing verduidelijkt met het rapport «Modernisering omgevingsveiligheid in de praktijk». De koepels,

waaronder de VNG, zijn betrokken bij de verduidelijking. Voor het beperken van de bestuurlijke en administratieve lasten zal een belangrijk deel van de aandachtsgebieden op kaarten beschikbaar worden gesteld. Ook wordt gekeken naar mogelijkheden om bestuurlijke lasten verder te verminderen. Het ontstaan van nieuwe saneringssituaties zal via overgangsrecht zoveel mogelijk worden voorkomen. De ontwikkeling en uitbreiding van bestaande bedrijven wordt mogelijk gemaakt, niet alleen uitbreiding van bestaande zeer kwetsbare gebouwen zelf. Deze punten zijn ook opgenomen in de brief aan de Kamer over de consultatie.

Vraag 160

Bent u het met de VNG eens dat het werken met effectafstanden in plaats van het vastleggen van het groepsrisico een enorm ruimtebeslag legt op de risicorelevante activiteiten?

Antwoord 160

Nee.

In het ontwerp-Bkl worden alleen voor vuurwerk, ontplofbare stoffen en munitieopslagen afstanden respectievelijk civiele of militaire aandachtsgebieden voorgeschreven. Binnen deze afstanden of gebieden is de kans op een explosie niet bepalend, maar het effect van de explosie. Alleen binnen deze gebieden worden bepaalde gebouwen uitgesloten. Deze benadering komt overeen met de bestaande regelgeving.

Bij alle overige activiteiten met (complexe) externe veiligheidsrisico's wordt in het ontwerp-Bkl net als in de bestaande regelgeving primair uitgegaan van risicoafstanden waarbinnen kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen zijn uitgesloten.

Voor de groepsrisicoafweging worden in het ontwerp-Bkl aandachtsgebieden gebruikt. De aandachtsgebieden zijn net als de bestaande invloedsgebieden gebaseerd op effectafstanden. Met de opgenomen afkapgrenzen zijn deze aandachtsgebieden echter kleiner dan de invloedsgebieden. Binnen deze gebieden worden kwetsbare gebouwen ook niet uitgesloten, maar moet een afweging van het groepsrisico plaatsvinden.

Verder wordt opgemerkt dat een belangrijk deel van de zorgen van de VNG na overleg zijn weggenomen. Verduidelijkt is dat gebouwen kunnen worden toegelaten tot het plaatsgebonden risico zoals ook in de bestaande regelgeving het geval is.

Vraag 161

Kunt u aangeven of de beleidswijziging leidt tot nieuwe saneringssituaties? Zo ja, wat gaat u daaraan doen?

Antwoord 161

De inzet is dat de beleidsvernieuwing niet leidt tot nieuwe saneringssituaties. Het overgangsrecht zal zodanig worden vormgegeven dat nieuwe saneringssituaties zoveel mogelijk worden vermeden.

Vraag 162

Bent u bereid een richtinggevende grondslag op te nemen voor het groepsrisico in plaats van aandachtsgebieden met effectafstanden?

Antwoord 162

Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 29.

Vraag 163

Kunt u garanderen dat de nog vast te stellen afstanden behorend bij de veiligheidsrisicogebieden beleidsneutraal worden overgenomen?

Antwoord 163

Ja, deze afstanden blijven ongewijzigd.

In de huidige regelgeving is het instrument van de veiligheidscontour opgenomen, waarmee het bevoegd gezag aan kan geven tot hoever risicovolle bedrijven of bedrijventerreinen kunnen uitbreiden voor zover het gaat om het plaatsgebonden risico. Dit instrument is een aanvulling op de standaardregels voor het plaatsgebonden risico en het werken met aandachtsgebieden. Inmiddels zijn door gemeenten acht gebieden aangewezen met een zogeheten veiligheidscontour. Vier gemeenten overwegen een dergelijk gebied aan te wijzen of zijn al met de procedure daartoe gestart.

Deze mogelijkheid wordt in het ontwerp-Bkl gecontinueerd onder de naam veiligheidsrisicogebieden. Deze gebieden zijn bedoeld om extra ruimte te geven aan complexe bedrijven met externe veiligheidsrisico's. Door de bundeling van deze bedrijven op specifieke terreinen kan de veiligheid buiten het gebied ook toenemen.

De omvang van de veiligheidsrisicogebieden is gebaseerd op een plaatsgebonden risico van ten hoogste één op de miljoen per jaar. Aangezien hierbij niet is beoogd om een wijziging aan te brengen ten opzichte van het Besluit externe veiligheid inrichtingen, veranderen ook deze afstanden rond de veiligheidsrisicogebieden niet.

Wel nieuw is de vraag welke aandachtsgebieden, waarbinnen rekening moet worden gehouden met het groepsrisico, bij deze veiligheidsrisicogebieden passen. Die aandachtsgebieden moeten in ieder geval passen bij de aanwezige bedrijven met (complexe) externe veiligheidsrisico's en bij de nieuwe bedrijvigheid die in dit gebied gewenst is. Maar ook bij andere ambities van de gemeenten die grenzen aan dit risicogebied. Bijvoorbeeld ambities op het gebied van stedelijke ontwikkeling. Omdat het gaat om een integrale gebiedgerichte afweging is het aan de gemeente (en in overleg met de provincie in gemeentegrens overschrijdende gevallen) te bepalen hoe deze aandachtsgebieden vorm krijgen. Zoals eerder in het antwoord op vraag 29 al is opgemerkt ligt de afweging van het groepsrisico binnen de aandachtsgebieden net als in de bestaande regelgeving bij het lokale bestuur (gemeenten en provincies).

Vraag 164

Kunt u verduidelijken hoe gemeenten om kunnen gaan met de cumulatie van verschillende typen geurbronnen?

Antwoord 164

Zoals in het antwoord op vraag 63 aangegeven regelt het tweede lid van artikel 5.59 van het ontwerp-Bkl dat rekening moet worden gehouden met die cumulatie als er naar het oordeel van het tot vaststelling van het omgevingsplan bevoegde bestuursorgaan sprake is van een relevante cumulatie van geuren. Niet met alle gecumuleerde geurbelasting op geurgevoelige gebouwen of geurgevoelige locaties hoeft dus rekening te worden gehouden. Alleen met de naar het oordeel van het bevoegde bestuursorgaan relevante cumulatie. De reden hiervoor is dat bijvoorbeeld niet alle geuren een hinderaspect hebben en sommige geuren ook worden «overvleugeld» door andere geuren en daarom niet erg relevant zijn voor de beoordeling.

Als er sprake is van een combinatie van geuren vanuit dezelfde bronnen of uit verschillende bronnen die gezamenlijk of in samenhang hinder geven, moeten gemeenten daarvoor een geurbeleid formuleren. Hierin moeten zij bepalen wat zij, gelet op de lokale context, als acceptabel hinderniveau beschouwen. Hierbij moeten zij vervolgens bezien welk niveau van emissie van de verschillende bronnen past binnen dat acceptabele hinderniveau. Op basis daarvan kunnen in het omgevingsplan voorwaarden worden gesteld aan de diverse geuremitterende activiteiten opdat het hinderniveau acceptabel blijft. Deze voorwaarden kunnen bijvoorbeeld zijn gericht op de locatie waarop bepaalde activiteiten kunnen worden uitgevoerd (bijvoorbeeld aan te houden afstanden), maar ook eisen stellen aan de wijze van uitvoering van de betreffende activiteit, waaronder de eis van het gebruik van de beste beschikbare technieken (BBT).

Vraag 165

Zijn voor alle emissiegrenswaarden die worden voorgesteld in alle tabellen in hoofdstuk vier de grenswaarden gelijk aan de huidige grenswaarden? Zo nee, welke grenswaarden zijn aangepast en waarom?

Antwoord 165

Het ontwerp-Bal bevat emissiegrenswaarden voor emissies naar water en lucht.

Voor lucht zijn er geen aanscherpingen of versoepelingen van emissiegrenswaarden doorgevoerd ten opzichte van het Activiteitenbesluit milieubeheer. De enige uitzondering hierop is een emissiegrenswaarde voor de emissies van vluchtige organische stoffen in de lucht bij de op- en overslag van benzine. Deze is aangescherpt om de toepassing van de beste beschikbare technieken te verzekeren.

Vraag 166

Is met betrekking tot de artikelsgewijze toelichting op artikel 2.6, eerste lid, over ultrafijnstof ($PM_{2,5}$) onderaan bladzijde 7 van de nota van toelichting sprake van een vergissing, gezien het feit dat het eerste lid immers over PM_{10} gaat?

Antwoord 166

Artikel 2.6, eerste lid heeft inderdaad betrekking op PM_{10} . In de toelichting op artikel 2.6, eerste lid wordt ingegaan op ontwikkelingen die bijdragen aan een verdere daling van de achtergrondconcentraties PM_{10} . Daarbij zijn internationale afspraken (Gothenburg-Protocol, nec-richtlijn) over emissieplafonds voor $PM_{2,5}$ als voorbeeld genomen. Deze emissieplafonds hebben betrekking op $PM_{2,5}$ en het betreft dus geen vergissing. $PM_{2,5}$ vormt een fijnere fractie binnen PM_{10} , en een daling van de emissies $PM_{2,5}$ betekent dus ook een daling van de emissies PM_{10} .

Vraag 167

Klopt het dat voor fijnstof en stikstofdioxide de programmaplicht bij dreigende overschrijding bij het college van burgemeester en Wethouders (BenW) komt te liggen (artikel 4.1)? Het gaat hier toch om op rijksniveau vastgestelde waarden, die het meest doeltreffend en doelmatig door maatregelen op rijksniveau kunnen worden gerealiseerd, met aanvulling door lokale maatregelen? Waarom wordt de programmaplicht niet ook (deels) op rijksniveau belegd?

Antwoord 167

Ja, het klopt dat voor fijnstof en stikstofdioxide de programmaplicht bij dreigende overschrijding bij gemeenten komt te liggen. Het gaat hierbij inderdaad om omgevingswaarden die door het Rijk zijn vastgesteld. In het

antwoord op vraag 46 is toegelicht waarom de programmaplicht voor deze omgevingswaarden bij gemeenten is gelegd.

Vraag 168

Waarom is er in lijn met het benadrukken van het belang van een vaarrouthenetwerk in de omgevingsvisie in het Bkl geen voorziening opgenomen die aanstuurt op het bieden van ongehinderde (recreatieve) doorvaart, bijvoorbeeld in paragraaf 4.4 of in het verlengde van artikel 5.101?

Antwoord 168

Voor vaarwegen in beheer van het Rijk is de vlotte en veilige doorvaart van de scheepvaart geregeld in artikel 5.101 van het ontwerp-Bkl. Hiervan profiteert ook de recreatieve sector. Gezien de subsidiariteitscriteria van de Omgevingswet is het niet wenselijk om dit aan te vullen met instructieregels voor de overige vaarwegen. Gemeenten en provincies kunnen dit regelen in hun omgevingsplan respectievelijk omgevingsverordening zonder dat daarvoor instructieregels geleden. Het beheren, gebruiken en ontwikkelen van recreatieve infrastructuur, waaronder het vaarrouthenetwerk, valt onder de doelen van de wet. Het bevoegd gezag dient daarom hierover rekenschap te geven, ongeacht de vraag of daarvoor een instructieregel geldt of niet. Er moet immers een integrale afweging worden gemaakt waarbij alle aspecten van de fysieke leefomgeving een rol spelen.

Daarnaast kunnen provincies en waterschappen in hun waterprogramma's de maatschappelijke functies (recreatieve) scheepvaart vastleggen. Een vergunning kan dan alleen worden verleend als de activiteit verenigbaar is met deze maatschappelijke functie. Hiermee kunnen de waterprogramma's worden benut om de pleziervaart te ondersteunen.

Tot slot wordt in het kader van de nieuwe nationale omgevingsvisie bekeken welke afspraken nodig zijn om de recreatieve netwerken in stand te houden en hoe deze doorwerken in provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies. Hiermee wordt invulling gegeven aan de motie-Albert de Vries c.s. (Kamerstuk 33 962, nr. 127).

Vraag 169

Bent u bereid tot een programmaplicht over te gaan bij (dreigende) overschrijding van een landelijke omgevingswaarde van PM₁₀ en stikstofoxiden (NO_x), die immers maar gedeeltelijk door gemeenten te beïnvloeden zijn? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 169

In de vraag wordt verwezen naar de omgevingswaarde voor stikstofoxiden (NO_x). Bij dreigende overschrijding voor deze omgevingswaarde ligt de programmaplicht bij provincies. Bij de beantwoording van deze vraag is verondersteld dat de vraagsteller de landelijke omgevingswaarde voor stikstofdioxide (NO₂) bedoelt. Bij dreigende overschrijding voor deze omgevingswaarde ligt de programmaplicht bij gemeenten.

Het kabinet acht het in de huidige situatie niet doelmatig om de programmaplicht bij (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde voor stikstofdioxide of fijnstof (PM₁₀) neer te leggen bij het Rijk. In het antwoord op vraag 46 is toegelicht waarom de programmaplicht voor deze omgevingswaarden bij gemeenten is gelegd.

Vraag 170

Is de verwijzing in artikel 4.1 naar artikel 3.11 van het Bkl wel correct? Moet dit niet artikel 3.10 zijn?

Antwoord 170

De verwijzing is niet correct. Dit moet inderdaad artikel 3.10 van de wet zijn, in plaats van artikel 3.11. Dit zal worden gecorrigeerd.

Vraag 171

Gaat u ervoor zorgen dat het programma van maatregelen mariene strategie goed afgestemd wordt op plannen en maatregelen in het kader van de KRW en Natura 2000? Zo ja, hoe?

Antwoord 171

Ja. De maatregelenprogramma's die worden opgesteld om te voldoen aan de kaderrichtlijn water (Krw) zijn gericht op het behalen van de omgevingswaarden voor oppervlakte- en grondwaterlichamen. Hiermee wordt tevens voorkomen dat de doelen van de kaderrichtlijn mariene strategie op het gebied van waterkwaliteit in gevaar komen door hetgeen uit de rivieren in zee komt. Dit geldt veelal ook voor de gebieden die zijn aangewezen onder de vogel- en habitatrichtlijn. Daar waar uit de ecologische waarden voor deze gebieden verdergaande kwaliteitseisen voortvloeien, wordt dit meegenomen in de Krw-maatregelen programma's. Overigens kunnen maatregelen meerdere doelen dienen en elkaar versterken (meekoppelkansen).

Vraag 172

Is het op basis van de tekst van artikel 4.25 (plandrempel) voor een burger die geluidsoverlast ervaart mogelijk om naleving van een actieplan te vragen, of kan hij vragen om extra maatregelen te nemen in dat actieplan? Is in die gevallen een beroepsprocedure bij de rechter mogelijk?

Antwoord 172

Op grond van artikel 8 van de EU-richtlijn omgevingslawaaï stellen de lidstaten actieplannen vast «voor de beheersing, op hun grondgebied, van lawaai-uitstoot en lawaaieffecten, waar nodig met inbegrip van lawaai-vermindering» voor plaatsen nabij belangrijke (spoor)wegen en luchthavens en voor agglomeraties teneinde stille gebieden in die agglomeraties te beschermen tegen een toename van geluidhinder. In artikel 8 is daarbij ook aangegeven dat de bevoegde autoriteiten zelf bepalen welke maatregelen deze plannen bevatten, maar dat die maatregelen in het bijzonder gericht moeten zijn «op prioritaire problemen die kunnen worden bepaald op grond van overschrijding van een relevante grenswaarde of andere door de lidstaten gekozen criteria». Dit laatste criterium is bij implementatie in de Nederlandse regelgeving geoperationaliseerd in de vorm van de zogenaamde «plandrempel», opgenomen in artikel 26 van het nu geldende Besluit geluid milieubeheer en beleidsneutraal omgezet naar artikel 4.25 van het ontwerp-Bkl.

De plandrempel vormt op deze wijze de indicator aan de hand waarvan in het actieplan wordt beschreven welk beleid wordt gevoerd om de geluidbelasting te beperken en welke maatregelen in dat kader zijn voorgenomen. De bedoeling van de richtlijn omgevingslawaaï is dat het actieplan een belangrijke rol speelt in de communicatie met de burger. Het actieplan is een beleidsplan waarop, voorafgaand aan de vaststelling, zienswijzen kenbaar kunnen worden gemaakt, ook door burgers. Daartoe wordt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht gehanteerd. Tegen het actieplan zelf staat geen bezwaar of beroep open. Voor het treffen van concrete maatregelen is in veel gevallen nog een nader besluit nodig waarbij wel een rechtsgang openstaat.

Vraag 173

Waarom is ervoor gekozen om niet alle bepalingen uit artikel 2.3 van de Natuurbeschermingswet over te nemen in artikel 4.29 van het Bkl?

Antwoord 173

De regels over beheerplannen voor Natura 2000-gebieden van artikel 2.3 van de Wet natuurbescherming zijn, afhankelijk van de inhoud daarvan, opgenomen in de daarbij passende onderdelen in de Omgevingswet en de AMvB's. De opdracht aan gedeputeerde staten (en in sommige gevallen één of meer ministers) om een beheerplan Natura 2000 vast te stellen is opgenomen in paragraaf 3.2.2 van de Omgevingswet die gaat over verplichte programma's. De inhoudelijke vereisten aan programma's zijn opgenomen in het ontwerp-Bkl. Voor het beheerplan Natura 2000 is dit artikel 4.29 van het ontwerp-Bkl. Afdeling 16.3 van de Omgevingswet bevat de regels over de totstandkomingsprocedures van programma's. Deze regels gelden ook voor het beheerplan Natura 2000. Regels over de procedures, inclusief de termijn voor actualisatie voor dit beheerplan, zijn opgenomen in afdeling 8.4 van het ontwerp Omgevingsbesluit. Artikel 3.18, derde lid, van de Omgevingswet regelt de uitvoeringsplicht voor in het beheerplan Natura 2000 opgenomen maatregelen.

Vraag 174

Wordt een lozing op een oppervlaktewaterlichaam of zuiveringstechnisch werk getoetst aan de omgevingswaarden voor oppervlaktewater dat gebruikt wordt voor de bereiding van drinkwater?

Antwoord 174

Ja, een lozing moet eerst worden getoetst op de toepassing van de beste beschikbare technieken en daarna worden beoordeeld op aanvaardbaarheid. Voor beoordeling van de aanvaardbaarheid moet worden getoetst op de omgevingswaarden en het voorkomen van achteruitgang van de kwaliteit (zie het antwoord op vraag 175). Als zich benedenstrooms een innamepunt voor drinkwater bevindt moet ook het drinkwaterbelang worden meegenomen in de toetsing omdat deze dan getoetst moet worden aan drinkwaterfunctie.

Vraag 175

Omgevingswaarden werken alleen door naar de vaststelling van besluiten als dit in de instructieregels of beoordelingsregels is voorgeschreven: Kan dit nader worden toegelicht? Hoe gaat dit in zijn werk? Wat is het gevolg van het direct doorwerken?

Antwoord 175

Een omgevingswaarde is een in regelgeving vastgelegd beleidsdoel om een bepaald kwaliteitsniveau te realiseren. De Omgevingswet verbindt twee gevolgen aan het stellen van een omgevingswaarde. Ten eerste moet gemonitord worden of voldaan wordt aan de omgevingswaarde en ten tweede moet een programma vastgesteld worden als niet voldaan wordt, of dreigt niet voldaan te worden, aan de omgevingswaarde. Een bestuursorgaan wordt met die taken belast. Het aangewezen bestuursorgaan kan om te voldoen aan de omgevingswaarde verschillende instrumenten inzetten, zoals feitelijk handelen (bijvoorbeeld dijkversterking), financiële instrumenten, voorlichting en regelgeving. Het kan de verschillende typen regels van de Omgevingswet inzetten: algemene regels, instructieregels en omgevingsvergunningen met beoordelingsregels. Welke instrumenten het meest toepasselijk zijn voor een bepaalde omgevingswaarde zal van geval tot geval worden bepaald in de omgevingsvisie of het programma.

Uitgangspunt is dat er geen koppeling is tussen omgevingswaarden en concrete besluiten. In bepaalde gevallen zijn echter concrete initiatieven aanwijsbaar die in betekenende mate kunnen bijdragen aan het al of niet halen van omgevingswaarden. Als dan niet gekozen zou worden voor regels die directe doorwerking van de omgevingswaarde voorschrijven, zou het kunnen gebeuren dat alle inspanningen worden doorkruist door één groot initiatief. Voor die gevallen wordt dus voorgeschreven dat bij het beoordelen van een vergunningaanvraag, een wijziging van een omgevingplan of een projectbesluit beoordeeld wordt of het initiatief voldoet aan de geldende omgevingswaarden. Als de beoordeling negatief uitvalt, kan het initiatief alleen doorgaan als het aangepast wordt of extra maatregelen worden genomen om te waarborgen dat voldaan wordt aan de omgevingswaarde. Om te waarborgen dat een bevoegd gezag deze beoordeling uitvoert wordt in dit soort gevallen een beoordelingsregel of instructieregel gesteld.

In het antwoord op vraag 19 is toegelicht hoe dit is uitgewerkt voor luchtkwaliteit. Voor waterkwaliteit werken de omgevingswaarden door naar de waterprogramma's. Bij het verlenen van een omgevingsvergunning of een maatwerkvoorschrift voor een lozingsactiviteit houdt het bevoegd gezag rekening met de vastgestelde waterprogramma's en met Handboek immissietoets. Bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid van een lozing spelen langs die weg de omgevingswaarden en het voorkomen van achteruitgang van de kwaliteit een rol.

Vraag 176

Hoe wordt gewaarborgd dat terughoudend wordt omgegaan met het direct laten doorwerken van omgevingswaarden in (de vaststelling van) besluiten?

Antwoord 176

Het Rijk kiest ervoor om, zoals toegelicht in het antwoord op vraag 175, terughoudend om te gaan met direct laten doorwerken van omgevingswaarden. Verder laat de Omgevingswet lokale omgevingswaarden niet doorwerken naar projectbesluiten of naar omgevingsvergunningen voor de activiteiten die het Rijk vergunningplichtig maakt in het Bal. Het stelsel staat er niet aan in de weg om omgevingswaarden die decentrale overheden zelf stellen direct te laten doorwerken naar besluitvorming over andere besluiten, bijvoorbeeld omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten. Decentrale overheden maken daarover hun eigen afwegingen bij het stellen van omgevingswaarden. Voorbeeld: zou een gemeente voor een groene villawijk een omgevingswaarde hanteren van 1000 bomen per hectare, dan zou zij kunnen bepalen dat een omgevingsvergunning voor het kappen van een boom niet meer verleend wordt als dit aantal onderschreden wordt, tenzij een vervangende boom geplant wordt.

Vraag 177

Worden in de geluidsbelastingkaart ook langdurige bouwwerkzaamheden meegenomen? Zo ja, kunnen de genomen normering en begrenzing worden toegelicht? Zo nee, waarom niet? Op welke wijze worden dan de ervaren geluidshinder en trillingsoverlast veroorzaakt door bouwwerkzaamheden inzichtelijk gemaakt?

Antwoord 177

De geluidsbelastingkaart van een gemeente binnen een agglomeratie presenteert de geluidsbelasting in L_{den} en L_{night} die wordt veroorzaakt door permanente bronnen:

- (belangrijke) wegen;
- (belangrijke) spoorwegen;

- luchthavens;
- bedrijven en verzamelingen van bedrijven (bedrijfsterreinen).

De kaart presenteert ook het aantal geluidgevoelige objecten en bewoners van woningen met een bepaalde geluidsbelasting in L_{den} en L_{night} .

De regeling in het Bkl is een implementatie van de richtlijn omgevingslawaaï. Zoals al eerder aan uw Kamer is medegedeeld, is het uitgangspunt bij de stelselherziening dat EU-richtlijnen lastenluw worden omgezet in Nederlandse wetgeving. Het toevoegen van die verplichting om bouwwerkzaamheden op de kaart te presenteren zou verder gaan dan de richtlijn voorschrijft.

Overigens zijn op dit moment voorschriften over geluid en trillingen door bouw- en sloopwerkzaamheden opgenomen in het Bouwbesluit 2012. Deze eisen zijn verwerkt in de algemene regels die zijn opgenomen in de artikelen 7.18 en 7.19 van het ontwerpBbl. Als aannemelijk is dat bij het uitvoeren van melding- of vergunningplichtige werkzaamheden de waarden uit artikelen 7.18 en 7.19 van het ontwerpBbl overtreden kunnen worden, moet een akoestisch of een trillingenonderzoek worden uitgevoerd. Als die waarden (of indien van toepassing de waarden opgenomen in specifieke maatwerkvoorschriften) overtreden worden kan het bevoegd gezag handhavend optreden, al dan niet op verzoek van omwonenden.

Vraag 178

Deelt u de mening dat de nieuwe regels voor geluid in de ontwerp-AMvB's slechts voor een deel zijn ingevuld en dat de uitvoeringspraktijk een totaaloverzicht nodig heeft om de gevolgen van de regelgeving te kunnen doorgronden?

Antwoord 178

Het is juist dat de in consultatie gebrachte ontwerpbesluiten nog niet alle regels bevatten voor geluid. Het nu voorliggende Bkl bevat een samenhangend pakket van de regels voor de meeste bedrijfsmatige activiteiten. Met het Aanvullingsbesluit geluid zal het Bkl worden aangevuld met regels voor wegen, spoorwegen en industrieterreinen. Het voornemen is om het genoemde aanvullingsbesluit in de loop van 2017 ter consultatie te brengen. Het kabinet meent dat de uitvoeringspraktijk vervolgens voldoende gelegenheid heeft om het geheel tot zich te nemen.

Vraag 179

Kunt u toelichten hoe bij de cumulatie van geluid de verschillende geluidsbronnen bij elkaar moeten worden opgeteld, bijvoorbeeld die van het wegverkeer, de industrie en het railverkeer, en wat de gevolgen hiervan zijn voor het omgevingsplan?

Antwoord 179

Er kunnen zich bijzondere situaties voordoen waarbij op een bepaalde locatie sprake is van meerdere bronnen die samen en gelijktijdig de fysieke leefomgeving belasten met geluidimmissies. Mogelijk voldoet elke bron op zichzelf genomen aan de wettelijke vereisten, maar bij elkaar kan er dan door de cumulatie een zodanige situatie ontstaan dat de vraag opkomt: «is dit nog wel een gezond woon- en leefklimaat?». Dergelijke situaties zijn nagenoeg altijd bekend bij de gemeente. Het is dan vanzelfsprekend dat de gemeente voor dergelijke situaties een beleidsmatige aanpak formuleert, desgewenst ook in de omgevingsvisie verwoordt, op welke wijze die overbelasting wordt teruggedrongen. De Omgevingswet biedt de gemeente uiteenlopende mogelijkheden om die overbelasting terug te dringen.

Ook bij besluitvorming over realisering of wijziging van bijvoorbeeld een weg, spoorweg of industrieterrein kan samenloop van verschillende geluidsbronnen een rol spelen. In de huidige Wet geluidhinder bevat artikel 110f een voorziening die leidt tot een beoordeling van de gecumuleerde geluidsbelasting: het voorgenomen besluit mag niet leiden tot een naar het oordeel van het bevoegd gezag onaanvaardbare geluidbelasting. Het Reken- en meetvoorschrift geluid 2012 bevat de rekenmethode voor het vaststellen van de gecumuleerde geluidsbelasting. Nu met de modernisering van de geluidregels de Wet geluidhinder komt te vervallen, zal met het Aanvullingsbesluit geluid, waarin regels zullen worden opgenomen over de geluidbelasting door andere bronnen dan bedrijfsmatige activiteiten, worden voorzien in de regels voor de cumulatie van geluidbelasting door te onderscheiden geluidbronsorten. Dit mede ter uitvoering van de motie-Samsom (Kamerstuk 32 252, nr. 37).

Vraag 180

Klopt het dat de nieuwe geluidsregels lastig uitvoerbaar zijn met betrekking tot bestaande locaties in gebieden met gemengde functies en dat in veel gevallen de nieuwe (cumulatieve) immissienormen voor geluid in het omgevingsplan niet in overeenstemming met de feitelijke situatie zijn?

Antwoord 180

De immissienormen voor geluid die in het ontwerp-Bkl zijn opgenomen zijn naar de mening van het kabinet niet lastiger uitvoerbaar in gebieden met gemengde functies dan de immissieregels die nu in artikel 2.17 en volgende van het Activiteitenbesluit milieubeheer voor bedrijven zijn opgenomen. Het grootste verschil is dat de bestaande immissienormen nu door het Rijk – zonder locatiespecifieke nuances – zijn vastgesteld en dat deze straks – met wel mogelijke locatiespecifieke nuances – door de gemeenten in omgevingsplan worden gesteld. Inhoudelijk zijn de standaardwaarden die in het ontwerp-Bkl zijn opgenomen niet veel anders geworden.

Het kabinet sluit niet uit dat het op dit moment in bestaande gemengde gebieden voor een gemeente lastig kan zijn om vast te stellen of elk bedrijf voldoet aan de regels voor geluidimmissies op nabijgelegen gevoelige objecten, zoals opgenomen in het Activiteitenbesluit milieubeheer. Ook sluit het kabinet het niet uit dat in die gebieden afzonderlijke geluidgevoelige gebouwen worden belast door het geluid van meerdere bedrijven in de directe omgeving daarvan en dat de gecumuleerde geluidbelasting van het afzonderlijke geluidgevoelige object daarmee hoger is dan de immissienormen die in het Activiteitenbesluit staan opgenomen.

Voor zover de vraag ervan uitgaat dat in het ontwerp-Bkl een nieuwe cumulatieve immissienorm is opgenomen, berust die op een misverstand. Het Bkl bepaalt alleen dat bij de vaststelling van het omgevingsplan rekening moet worden gehouden met geluid door bedrijfsmatige activiteiten op geluidgevoelige gebouwen en locaties en dat die aanvaardbaar moet zijn. Dat biedt de gemeenten mogelijkheden om in hun omgevingsvisie en eventueel vertaald naar regels in het omgevingsplan rekening te houden met heel verschillende gebiedstypologieën. De Brabantse Turfmarkt in Delft met zijn gezellige uitgaansleven is heel anders dan het rustige woonerf op enige afstand. Het wonen in de nabijheid van een haven wijkt sterk af van een doorsnee woonwijk. Bij elk gebiedstype kan de gemeente afhankelijk van de daar aanwezige of nagestreefde kwaliteiten (die veel meer omvatten dan alleen de geluidskwaliteit) vaststellen welke geluidniveaus daarbij passen en dus aanvaardbaar zijn. De wettelijke begrenzing van die belasting (de

aanvaardbaarheid) wordt gevonden in de grenswaarden die – bij hogere geluidniveaus – gelden in geluidgevoelige ruimten (verblijfsruimten) van geluidgevoelige gebouwen. Die beschermingsnorm blijft ook in het Bkl gecontinueerd.

Vraag 181

Deelt u de opvatting van de VNG dat de kavelgerichte benadering uit het Bkl voor verdeling van de geluidsruimte een grote bestuurslast voor gemeenten betekent en alleen uitvoerbaar is in monofunctionele gebieden?

Antwoord 181

Zoals aangegeven bij de vorige vraag bevat het ontwerp-Bkl instructieregels met betrekking tot het beperken van geluidhinder op geluidgevoelige gebouwen en locaties als gevolg van bedrijfsmatige activiteiten. Anders dan in de vraag wordt gesteld, zijn dit geen kavelgerichte geluidregels maar immissieregels die borgen dat het effect van geluidproductie van een aanvaardbaar niveau is. Dat niveau wordt bepaald ter plaatse van de gevoelige gebouwen en locaties, zoals dat ook in de huidige regels van het Activiteitenbesluit milieubeheer het geval is. De instructieregel in het ontwerp-Bkl vereist dat de gemeente dit voortaan in het omgevingsplan regelt. Daarbij kan de gemeente in beginsel terugvallen op de standaard geluidwaarden die in het Bkl zijn opgenomen. Pas wanneer er aanleiding bestaat om lokaal tot afwijkende waarden te komen, rekening houdend met omstandigheden die ter plaatse relevant zijn, kan sprake zijn van daaraan verbonden bestuurslasten. Bijvoorbeeld als gevolg van onderzoek of vanwege intensievere participatie met de betrokkenen. Deze bestuurslasten hangen samen met de keus om lokaal tot een eigen afweging te komen van het aanvaardbare geluidniveau. Het kabinet is het niet eens met de opvatting dat deze afwegingsruimte beperkt zou moeten blijven tot monofunctionele gebieden, omdat de afwegingsruimte met betrekking tot geluidhinder benut kan worden voor alle gebiedstypologieën. Dit geldt zowel voor gebieden met gemengde functies, als voor gebieden met een sterk overheersend haven- of industrieel karakter, als stille gebieden en gebieden met een duidelijke scheiding tussen werken en andere functies. Telkens kan de gemeente afwegen of de standaardwaarden afdoende zijn, of dat andere geluidniveaus beter passen en aanvaardbaar zijn in verband met het evenwicht tussen de functies in het gebied.

Voor zover met de vraag wordt bedoeld dat het werken met verkaveling van geluidruimte hogere bestuurslasten meebrengt dan het werken met de gangbare regels per geluidbron, is dat standpunt juist. Verkaveling wordt echter, zoals gezegd, niet voorgeschreven in het Bkl. Verkaveling is dus niet standaard aan de orde, maar kan op decentraal niveau worden ingezet in situaties met complexe combinaties van functies (dus niet alleen in monofunctionele gebieden) met schaarse ontwikkelingsmogelijkheden, of bijvoorbeeld in gebieden waar een transitieopgave ligt of in gebieden waar de ambitie is om de milieudruk te verdelen over uiteenlopende functies. Als dan gekozen wordt voor verkaveling, staat tegenover de hogere bestuurlijke lasten het voordeel dat ingewikkelde gebiedsspecifieke ambities kunnen worden gerealiseerd.

Vraag 182

Deelt u de zorgen van gemeenten over de financiële uitvoerbaarheid van de geluidsregels in de ontwerp-AMvB's?

Antwoord 182

De zorg over de financiële uitvoerbaarheid van de geluidregels in het Bkl deelt het kabinet in het licht van het antwoord op vraag 180 niet. Voor

zover de vraag ziet op de financiële gevolgen voor de transitieperiode wil het kabinet bij de Invoeringswet en het Invoeringsbesluit een basis creëren voor wettelijke voorzieningen die dergelijke gevolgen zoveel mogelijk wegnemen of kunnen mitigeren.

Vraag 183

Kunt u toelichten hoe om moet worden gegaan met de binnenwaarde voor geluid? Moet aan deze waarde in horecaconcentratiegebieden bijvoorbeeld ook voldaan worden bij oudere, monumentale panden?

Antwoord 183

In algemene zin geldt – net als nu onder het Activiteitenbesluit milieu-beheer – de binnenwaarde voor geluid ook binnen horecaconcentratiegebieden. Voor situaties waarin dat zou leiden tot onevenredig ingrijpende maatregelen aan bestaande geluidgevoelige gebouwen bevat het voorgestelde artikel 5.49 in het tweede lid de mogelijkheid om deze regel buiten toepassing te laten.